# أساسيات في :

# المالية العامة

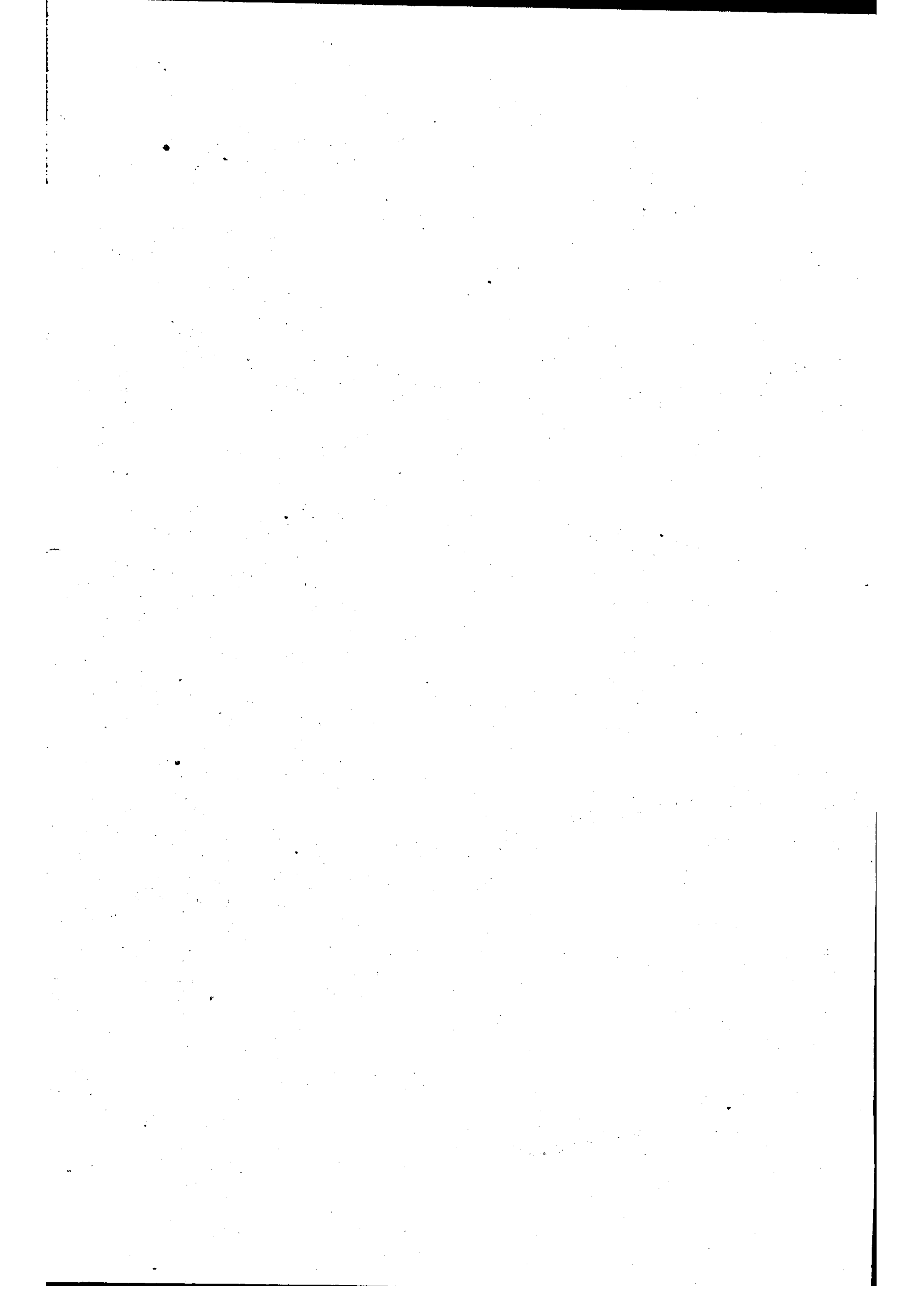
دكتور / عزت قناوي

دكتوراه الفلسفة

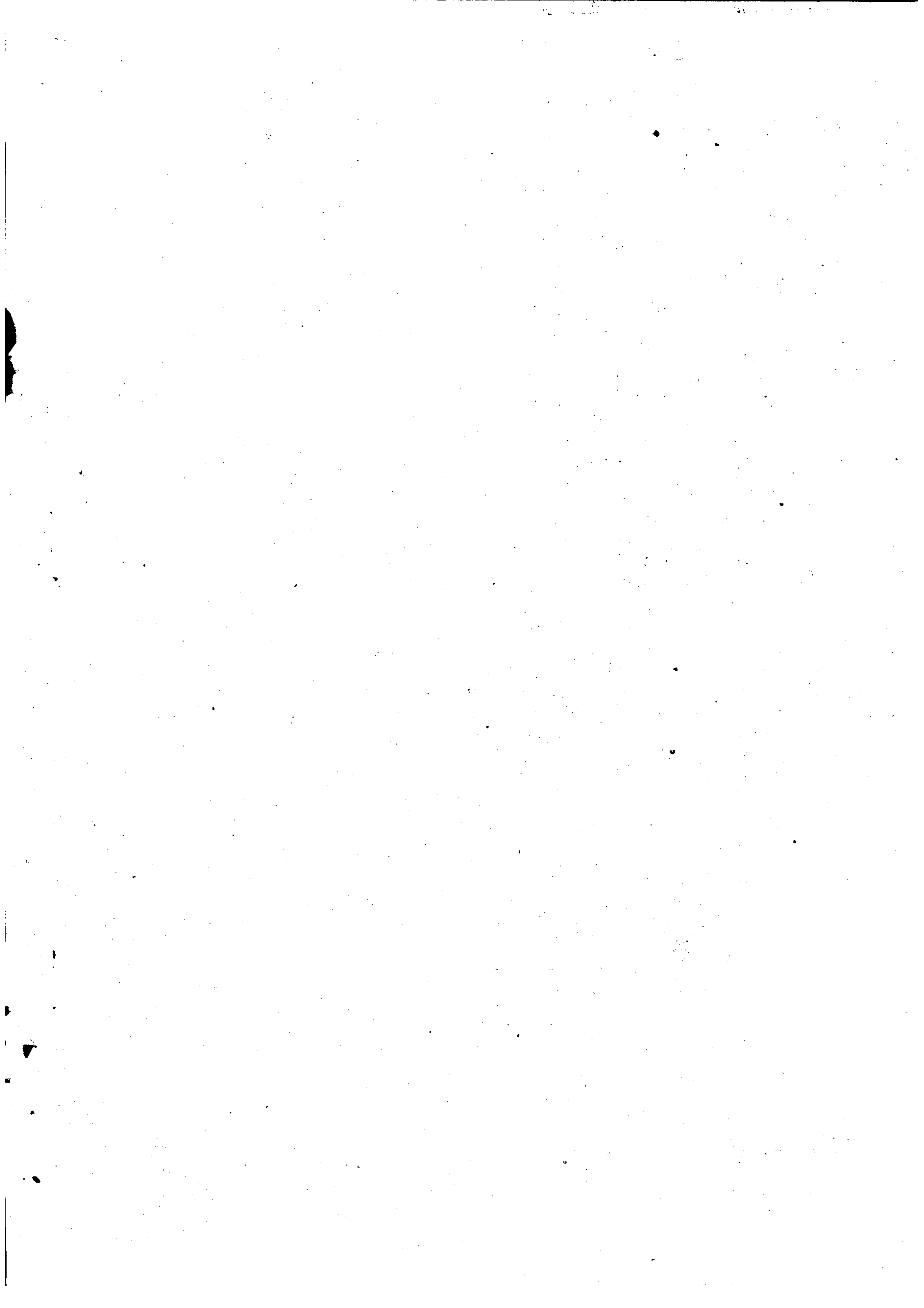
في الاقتصاد والعلوم السياسية

دار العلم للنشر والتوزيع بالفيوم

٢٠٠٦



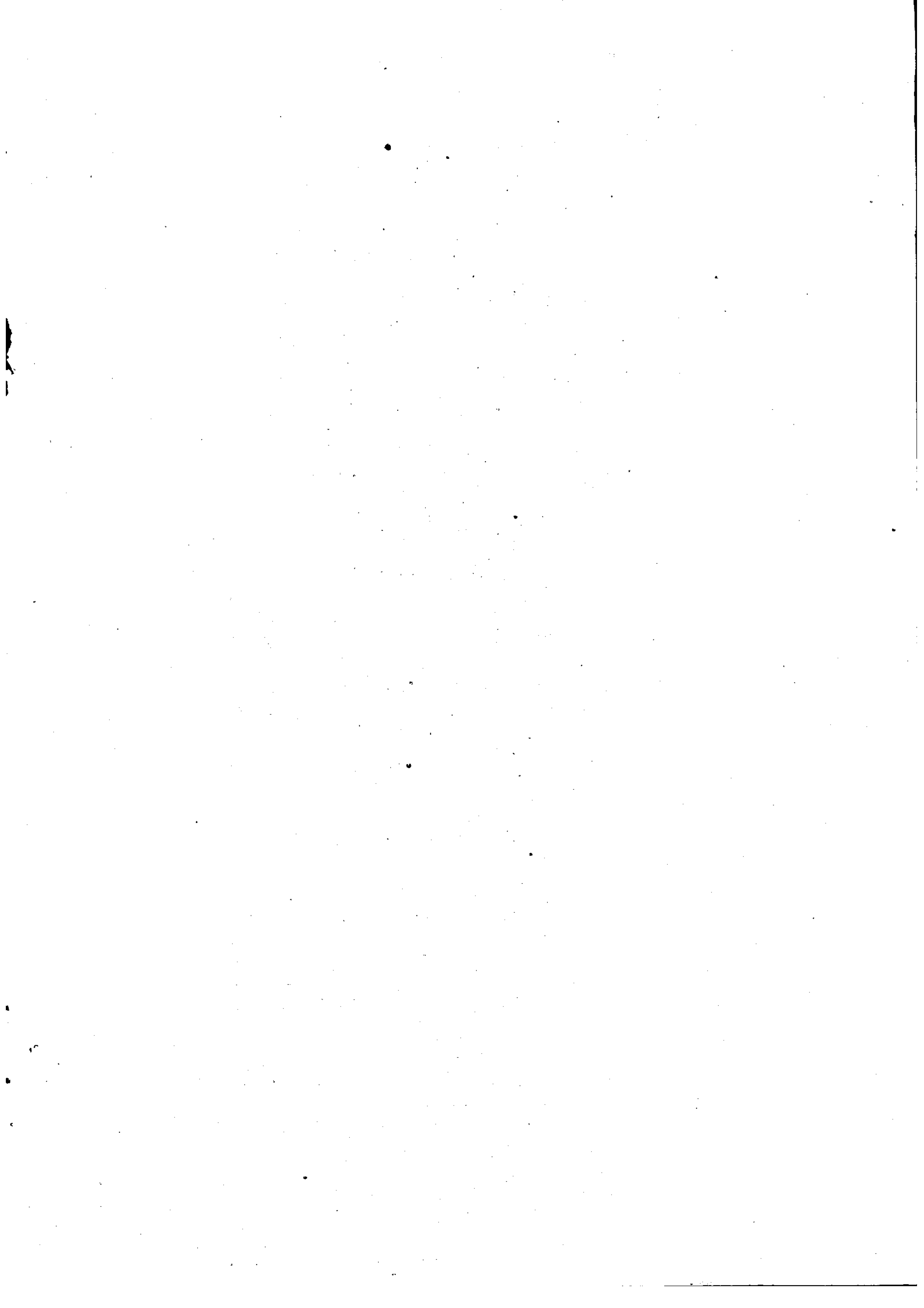
# تحـــذير



بسم الله الرحمن الرحيم

# "وقل ربى زدنى علماً"

صدق الله العظيم



# فهرس المحتويات

# مقدمـــــــة

شهد العالم مع بداية النصف الثاني من القرن العشرين وبالتحديد بعد الحرب العالمية الثانية تقدماً ملحوظاً في المجالات المختلفة . هذا التقدم الهائل أدى إلى اتجاه الدول الاشتراكية والدول الأخرى إلى التدخل في مجريات الحياة الاقتصادية وذلك من خلال توجيه وإدارة الاقتصاد القومي بصورة فعلية من أجل تحقيق الصالح العام لأفراد المجتمع وبهدف تحقيق ارتفاع مستويات المعيشة .

وقد كان للمالية العامة في هذا التقدم نصيباً يتناسب مع أهميتها كأداة هامة تستخدمها الحكومات لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . ومع زيادة وتنوع وظائف الدولة طبقاً لما أحدثته الظروف الاجتماعية وما أفرزته من تطورات متلاحقة أدت إلى تولي الدولة وظائف جديدة ذات أهداف اقتصادية واجتماعية فلم يعد دورها مقصوراً على حماية أمن المواطنين فقط بل تعدى ذلك إلى أهمية حمايتهم من أخطار الفقر من خلال تحقيق ما يسمى بالرفاهية الاجتماعية .

ونظراً لأن قيام الدولة بأداء هذه الخدمات يتطلب إنفاقاً واسعاً ، لذلك تزايد حجم النفقات العامة مع تزايد دور الدولة ، وأصبحت النفقات العامة تحتل مكانة هامة في النظريات المالية . هذا بالإضافة إلى تغير نظرية الدولة إلى بنود الإيرادات العامة من ضرائب وقروض فلم تعد هذه الإيرادات مجرد وسيلة للحصول على مورد مالي لخزانة الدولة ، بل أصبحت وسيلة يمكن استخدامها في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

وهكذا تطورت فلسفة السياسة المالية وأصبحت أهم أداة من أدوات التخطيط الاقتصادي الحديث والدعامة القوية التي ترتكز عليها السياسات الاقتصادية العامة للبلاد .

لذلك فإن هذا الكتاب يهدف إلى توضيح المفاهيم العامة والأسس المالية التي يرتكز عليها علم المالية العامة . حيث يختص الباب الأول منها بدراسة وتحليل الترابط بين المالية العامة وكيفية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بالإضافة إلى كيفية توزيع تكاليف الخدمات العامة وطرق التمييز بين الخدمات العامة والخاصة .

أما الباب الثاني فيعالج المجالات المختلفة المرتبطة بالنفقات العامة من حيث مفهومها العام وتقسيماتها وأسباب زيادتها .

في حين يختص الباب الثالث بدراسة الإيرادات العامة وأنواعها المختلفة من ضرائب ورسوم وقروض وحصيلة ما تمتلكه الحكومة من مشروعات (الدومين) .

أما الباب الرابع فهو يعالج نظرية الموازنة العامة للدولة ودورها في التخطيط المالي ورسم السياسات الاقتصادية وكيفية ربط الخطة العامة بالموازنة العامة للدولة . في حين يختص الباب الخامس أخيرا" بدور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الأقتصادى للدولة .

**وفي النهاية أدعو الله بالتوفيق دائماً للجميع**

**"والله ولي التوفيق"**

*عزت قناوي*

*القاهرة ٢٠٠٦*

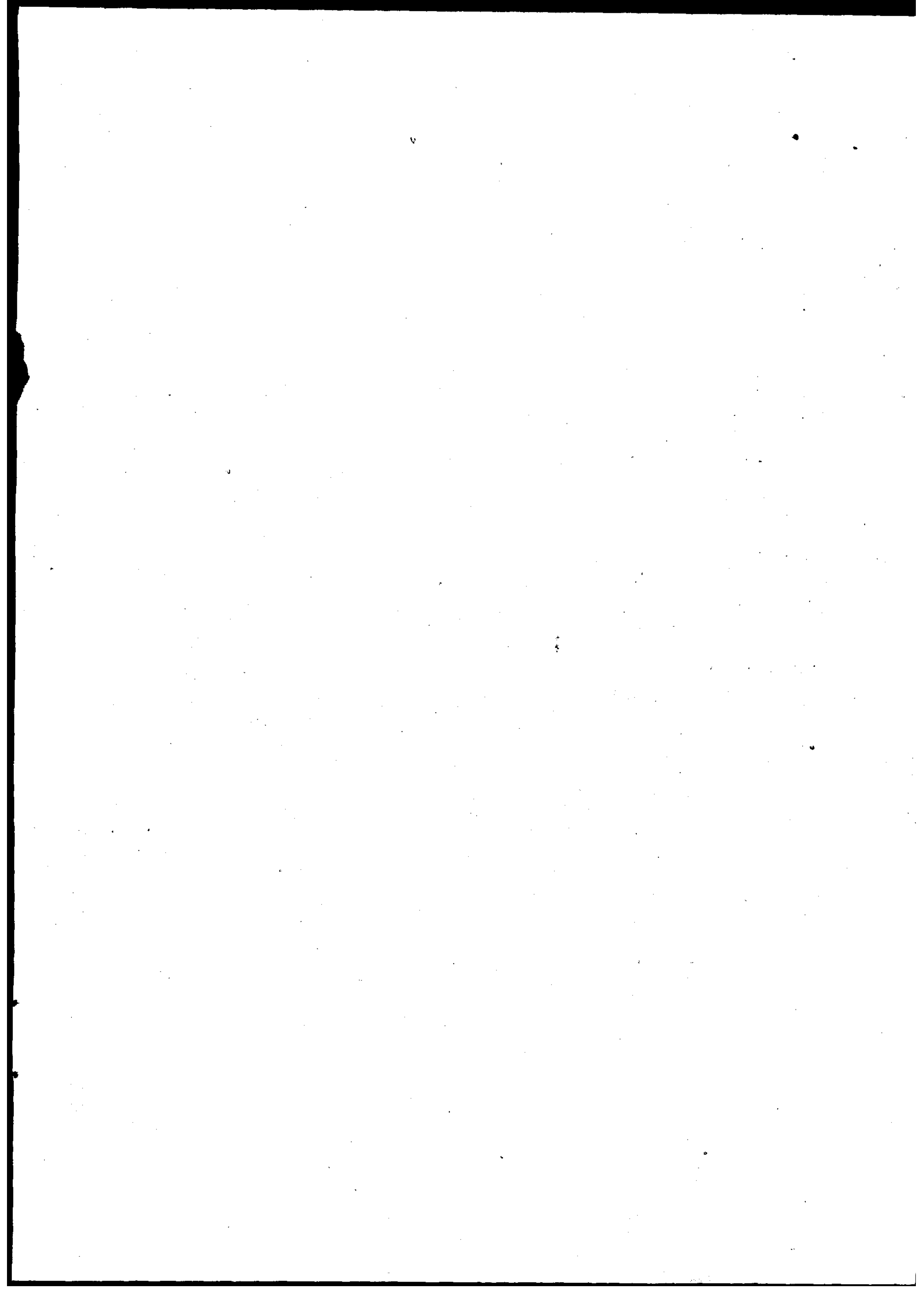
# الباب الأول

## كيفية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي

تتفاوت درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي من دولة لأخرى حسب النظام الاقتصادي السائد في هذه الدول . حيث يقوم جهاز التخطيط بالدول المختلفة بعملية مسح لكافة موارد المجتمع ووضع الخطط المناسبة لاستخدام هذه الموارد بمعدلات ملائمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

هذا بالإضافة لقيام هذا الجهاز المعني بالتخطيط بتحديد أهداف معينة والعمل على تحقيقها خلال فترة تنفيذ الخطة . كما تختلف درجة تطبيق أساليب التخطيط من دولة لأخرى . وفي غالب الأحيان فإن الدولة تستهدف عن طريق استخدام الأدوات المالية تحقيق أغرضا اجتماعية مثل تقليل التفاوت بين الدخول والثروات لضمان التوازن الاجتماعي وتحقيق الرفاهية الاقتصادية .

وعلى هذا الأساس فإن دراسة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي يتضمن فصلين متتابعين ، الأول يختص بدور الدولة في النشاط الاقتصادي ، والثاني يختص بالخدمات العامة وتوزيع تكاليف هذه الخدمات كما سنرى لاحقاً .



# الفصل الأول

## المالية العامة ودور الدولة في النشاط الاقتصادي

### أولاً : ماهية وتعريف علم المالية العامة

يعرف الاقتصاديون الكلاسيك علم المالية العامة بأنه العلم الذي يدرس المطالب المشتركة للمجتمع ويبحث في حاجاته العامة التي تسعى الدولة والسلطات المحلية القائمة في ظلها على توفيرها ، وكيفية تدبير المال الذي يكفل وفاء هذه الحاجات والمطالب على الوجه الأكثر اقتصادا كما يبحث في أساليب الموازنة السنوية بين الدخل والإنفاق فيكفل بهذه الموازنة سير الإدارة الحكومية على نمط مستقر .

ونلاحظ أن هذا التعريف مقصور على تمويل النفقات العامة والموازنة بين الإيرادات والنفقات ، إلا أن واقع الأمر لا يقتصر على الجانب التمويلي للدولة بل الأهم من ذلك الجانب الحقيقي لنشاطها ، الذي يتمثل في استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة للمجتمع والتنافس على هذا الاستخدام مع القطاع الخاص .

كما أن نشاط الدولة في العصر الحديث لم يعد قاصرا على دراسة الحاجات العامة لأفراد المجتمع والقيام بها وتدبير التمويل لها بل أصبح يمتد إلى تحقيق مستوى رفاهية أعلى وتحقيق عدالة اجتماعيه أفضل وإعادة توزيع الدخل بشكل أقرب ما يكون إلى العدالة والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التوظيف الكامل ومعدل نمو اقتصادي مرتفع .

ومن ثم لم يعد النشاط الاقتصادي للدولة مقصور على البحث عن مصادر لتمويل النفقات العامة بل أمتد ليشمل الجانب الحقيقي ( العيني ) من الاقتصاد ولذلك امتد الأمر للاهتمام بالتوازن الاقتصادي العام أكثر من الاهتمام بتوازن الموازنة العامة. وقد عرف هيودالتون المالية العامة بأنه علم دراسة دخل السلطات العامة ونفقاتها العامة والموازنة بينهما .

وهذه المفاهيم لم تعد تتمشى مع توسع دور الدولة في النشاط الاقتصادي ، حيث بالإضافة إلى ما سبق فان الدولة لها دور كبير في منع الاحتكارات وتوفير الخدمات العامة والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي ودفع عجلة النمو الاقتصادي.

ويرى الكثير من الكتاب أن مفهوم علم المالية العامة يتضمن بجانب ذلك دراسات دستورية وسياسية وإدارية ومحاسبية لنشاط السلطات العامة ولكن الاتجاه الحديث الذي يعتمد على التخصص الدقيق ، ويرى أن هذه الجوانب تختص بها علوم أخرى وان كان لاغني عنها في حقل التخصص .

## ثانيا :- المالية العامة والرفاهية الاقتصادية

أن الغرض الأساسي من دراسة أي علم هو تحقيق أعظم منفعة للفرد وللمجتمع واقتصاد الرفاهية يهدف إلى زيادة كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة والمنافع التي تعود على المجتمع من ذلك ويهتم هذا العلم بتقييم السياسات البديلة المقترحة و المتعلقة بكفاءة تخصيص الموارد وعدالة توزيع الدخل واستقرار الأسعار والمحافظة على العمالة الكاملة والنمو الاقتصادي .

ونلاحظ إن هناك صلة وثيقة بين علم المالية العامة واقتصاديات الرفاهية حيث إن الدولة هي المسئولة عن إدارة وتنفيذ احتياجات المجتمع وهـذه الاحتياجـات هـي موضوع دراسة هذا العلم حيث إن إعادة توزيع الدخل مثلا من اختصاصات الدولة وهى الجهة الوحيدة التي تستطيع ذلك وان إعادة توزيع الدخل أصبحت موضـوع دراسة علم المالية وهو نفس الوقت من بين السياسات التي تساهم فـي تحسـين مستوى الرفاهية الاقتصادية لإفراد المجتمع ، وان اختلف الاقتصاديين فـي مـدى تدخل الدولة في الإنتاج إلا إن هناك شبه اتفاق تام بينهم على ضرورة تدخل الدولة لإعادة توزيع الدخل .

وهذه الصلة الوثيقة بين علم المالية العامة وعلم اقتصاد الرفاهية تساعد الدولة على اتخاذ القرارات الاقتصادية المناسبة فهدف الرفاهية الأقتصادية لأفراد المجتمع يجب أن يظل في بؤرة اهتمام الدولة حتى تتمكن من رسم السياسات اللازمة لتحقيق ذلك وتنفيذ هذه السياسات بأقل تضحية ممكنة وتحقيق اكبر منفعة ممكنة.

**ثالثا : مفهوم النظام المالي وعلاقته بالنظام الاقتصادي**

يعرف أي نظام بأنه مجموعة من العناصر والعلاقـات والعناصـر هـي الأجزاء المكونة والعلاقات هي التي "تربط" العناصر المكونة للنظام .

وكل نظام من هذه الأنظمة ينقسم بدوره إلى عدد من الأنظمـة الفرعيـة . فالنظام الاقتصادي ينقسم إلى عدد من الأنظمة الفرعية ، مثل النظام المالي ، النظام الإنتاجي ، ونظام الأسعار ... الخ . وكل من هذه الأنظمة تتداخل بعضها مع بعض في تشابك بالغ التعقيد الذي ينبغي أخذه بعين الاعتبار عند دراسة أي من هذه النظم. وعلى ذلك يمكن تحديد النظام المالي بأنه جزء من النظام الاقتصادي . وهذا الأخير

هو بدوره جزء من النظام الاجتماعي . والنظام المالي ينقسم بدوره إلى عدد من الأنظمة الفرعية مثل نظام النفقة العامة ، النظام الضريبي ، النظام المالي للمشروعات العامة ، نظام القروض العامة ، نظام الموازنة العامة ، نظام الائتمان الحكومي ... الخ . وهذه النظم تتداخل مع بعضها في تشابك بالغ التعقيد ينبغي أخذه بعين الاعتبار عند دراسة أي من هذه النظم .

وبالرغم من أن النظام المالي يعتبر جزءاً من النظام الاقتصادي إلا أنه له خصائصه وهيكله الخاص الذي يجعل منه نظاماً مستقلاً . ومن الممكن النظر إلى النظام المالي من زاويتين : الأولى تركز على مجموعة من العلاقات المالية العامة، والتي تتمثل في النفقات العامة والضرائب والرسوم والقروض العامة وإيرادات الدولة من مشروعاتها . ويمكن دراسة كل منها على حدة ، وعلاقة كل منها بالأخرى والتي تظهر في الميزانية العامة للدولة ، أو علاقة كل منها بالاقتصاد القومي والتي تظهر في الميزانية القومية . والثانية تركز على المؤسسات والهيئات المالية سواء كانت مركزية أو محلية (البنك المركزي ، البنوك التجارية ، بنوك التنمية) من ناحية طريقة أدائها وعلاقتها بالبعض الآخر .

**علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي**

علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي هي علاقة الجزء من الكل ، تتضح في أن جوهر النشاط الاقتصادي يتلخص في بذل عمل باستخدام الموارد الموجودة تحت تصرف الجماعة إشباعاً للحاجات الإنسانية . حيث أن قسم من هذه الحاجات ، وهي الحاجات العامة ، يتم إشباعها بمعرفة الدولة وكافة الهيئات العامة عن طريق

استخدام جزء من الموارد المتاحة للجماعة . وقسم آخر ، وهي الحاجات الخاصة ، يتم إشباعها عن طريق نشاط الأفراد .

ومن ثم فإن النشاط المالي للدولة ، الذي تقوم به إشباعاً للحاجات العامة ، لا يعدوا إلا أن يكون جزءاً من النشاط الاقتصادي العام ، وأن الكميات المالية المتمثلة في النفقات العامة ، والإيرادات العامة ليس إلا كميات اقتصادية ، وهي تمثل جزءاً من كل ، تقوم بينهما علاقات متبادلة . هذه العلاقات المتبادلة يمكن تصويرها على النحو التالي :

أولاً : الإيرادات العامة تقتطع جزءاً من الكميات الاقتصادية الكلية . وهي الناتج القومي والدخل القومي والإنفاق القومي .

ثانياً : النفقات العامة تعود فتضيف إلى الكميات الاقتصادية الكلية ، فهي تؤدي إلى زيادة الإنفاق القومي وتسهم في خلق جزء من الناتج القومي وفي خلق دخول لعوامل الإنتاج (الدخل القومي) .

هذه العلاقة الوثيقة بين النظام المالي والنظام الاقتصادي تظهر أوضح ما تكون عند دراسة النشاط المالي للدولة في الاقتصاديات الاشتراكية ، حيث تتسع مسئولية الدولة في هذه الاقتصاديات لتشمل الاقتصاد القومي بأكمله .

**النتائج المترتبة على كون النظام المالي جزءاً من النظام الاقتصادي**

يترتب على كون النظام المالي جزءاً من النظام الاقتصادي نتيجتان هامتان ، تتعلق إحداهما بضرورة خضوع النشاط المالي للمفاهيم الأساسية للتحليل الاقتصادي، وتتعلق الثانية بضرورة انسجام وتوافق السياسة المالية مع السياسة الاقتصادية .

### ١ – خضوع النشاط المالي إلى قواعد التحليل الاقتصادي

لما كان النشاط المالي للدولة يتناول كميات مالية (النفقات العامة والإيرادات العامة) ، وهي كميات اقتصادية تستمدها الدولة من الكميات الاقتصادية الكلية للمجتمع ، ثم تعود وتدفع إليها بهذه الكميات من جديد ، فإنه يلزم أن تتحدد السياسة المالية على ضوء ما يترتب عليها من آثار في النشاط الاقتصادي للمجتمع. هذه الآثار لا يمكن معرفتها وتحديد نطاقها إلا بإتباع قواعد التحليل الاقتصادي .

وأهمية خضوع النشاط المالي إلى التحليل الاقتصادي تظهر من جانبين .

**الأول** : أن التحليل الاقتصادي يحدد لنا غرض السياسية المالية ، وحجم الكميات المالية ، ودورها في إقامة التوازن العام بين الناتج القومي الإجمالي ، والإنفاق القومي الإجمالي .

**الثاني** : أن التحليل الاقتصادي يقدم لعلم المالية العامة أدوات التحليل الاقتصادي ، خاصة في مجال التشغيل والدخل . ومن أمثلة هذه الأدوات الطلب الفعلي ، الميل للاستهلاك ، سعر الفائدة ، الكفاية الحدية لرأس ا لمال ... الخ.

### ٢ – توافق السياسة المالية مع السياسة الاقتصادية

السياسة المالية والسياسة الاقتصادية يجب أن يشكلا معاً وحدة واحدة ، بمعنى أنه لا يصح أن يقوم بينهما تعارض . ويزيد من أهمية وحدة السياسة المالية والسياسة الاقتصادية أن السياسة المالية تشكل أهم أدوات السياسة الاقتصادية .

وتزداد هذه الأهمية في الاقتصاد الاشتراكي ، نظراً لاتساع نشاط الدولة الاقتصادي والمالي ليشمل الاقتصاد القومي كله . وتعتبر أدوات السياسة المالية

(الإنفاق العام ، الإيراد الغام ، الميزانية العامة ، الأثمان العامة الركائز الأساسية التي يتبنى عليها تنفيذ الخطة القومية .

**رابعاً :- مقارنة بين نشاط الدولة وقطاع الأعمال**

تنتج الدولة خدمات عامة تستهلك بشكل جماعي من أفراد المجتمع في حين تنتج وحدات قطاع الأعمال سلعا وخدمات يستهلكها الأفراد بشكل فردى ومن ثم فأن هناك أوجه تشابه بين نشاط الدولة ونشاط قطاع الأعمال كما أن هناك أوجه اختلاف بينهما وفيما يلي تفصيل ذلك :

**١- أوجه التشابه :**

أ- تستخدم وحدات قطاع الأعمال عوامل الإنتاج كمدخلات للعمليات الإنتاجية التي تقوم بها ، لتحويلها إلى منتجات نهائية ( سلع وخدمات ) صالحة للاستخدام النهائي ، ويشتريها الأفراد بشكل فردي لإشباع حاجتهم الخاصة، أما الدولة فهي تستخدم نفس عناصر الإنتاج وان اختلفت نسبة التجانس فيما بينها وتحولها إلى خدمات عامة تشبع الحاجات الجماعية للإفراد مثل الطرق والمواصلات العامة والسكك الحديدية .... الخ .

ب-تهدف وحدات قطاع الأعمال العام و الخاص إلى الربح في حين لا تهدف الدولة من قيامها بالخدمات التي يحتاجها أفراد المجتمع إلى الربح ، ولكنها تهدف إلى تحقيق مستويات عالية من الرفاهية الاقتصادية للمجتمع ، بأقل تضحية ممكنة .

ج- الدولة مثل وحدات قطاع الأعمال ذات شخصية معنوية . وليست طبيعية ولذلك فأن اثر الدخل المعروف في علم الاقتصاد ، غير موجود في سلوكها

الاقتصادي ، لأنها كشخصية معنوية لا تقوم بأي عمليه استهلاكية، ولكن نشاطها مقصور على العملية الإنتاجية فقط .

٢- **أوجه الاختلاف**

أ- يقاس قيمة أنتاج وحدات قطاع الأعمال بما في ذلك الجزء المحسوب إما بأسلوب قيمة عوامل الإنتاج المستخدمة وإما باستخدام أسلوب القيمة السوقية للإنتاج، في حين يقاس إنتاج الدولة من الخدمات العامة بطريقة عوامل الإنتاج المستخدمة فقط ، لأنة لا توجد قيمة سوقيه للخدمات التي تؤديها الدولة لعدم القيام ببيعها في السوق .

ب- يوجد قيود مالية يخضع لها أنتاج وحدات قطاع الأعمال مثل حجم الميزانية المخصصة للإنتاج بينما الخدمات العامة التي تؤديها الدولة لا تخضع لمثل هذا القيد لأنها تستطيع بصرف النظر عن الرقابة التشريعية والمالية والدستورية زيادة حجم نشاطها الاقتصادي ، وفي حالة وجود موارد اقتصادية عاطلة أو غير مستغلة بالكامل ، لان النظرة الحديثة للموازنة العامة للدولة لم تعد ترى أن العجز فيها آمر سيئ باستمرار ، بل انه أحيانا يكون ضروريا مثل حالة وجود موارد عاطلة ولا سيما عنصر العمل .

## خامساً :- الدولة وتخصيص الموارد

أن تخصيص الموارد تعبير ينصرف إلى توزيع الموارد الاقتصادية المتاحة على استخدامات محدده لان كل مورد له استخدامات متعددة ومتنوعة ، وكل استخدام يتنازع مع الأخر للحصول على هذا المورد وتقوم الدولة بإيجاد التطابق بين القيمة الحدية الخاصة والاجتماعية وبين التكلفة الحدية الخاصة والاجتماعية للإنتاج .

ولقد عرفنا من مبادئ علم الاقتصاد أن المستهلك لكي يشبع رغبته سيقوم بشراء وحدات من السلع المختلفة في حدود دخله ويتوقف عن الشراء عند النقطة التي تتساوى فيها المنفعة الحدية للسلع التي يشتريها مع نسبة أسعار هذه السلع ، اى معدل الإحلال السلعي .

كما عرفنا أن المنتج يحاول تحقيق اكبر ربح ممكن بأقل تكلفة ممكنة وبالتالي فأنه يستمر في الإنتاج حتى تلك النقطة التي يتحقق عندها التعادل بين نسبة الإنتاج الحدي لعوامل الإنتاج اى معدل الإحلال الفني ونسبة أسعار هذه العوامل .

وحيث أن معدل تحويل الإنتاج لأحد عوامل الإنتاج إلى منتج نهائي ، يجب أن يساوى نسبة أسعارهما ، فانه في حالة المنافسة الكاملة حيث أسعار السلع واحدة لكل المستهلكين للشراء ولكل المنتجين للبيع كما أن أسعار عوامل الإنتاج واحدة لكل المستهلكين الموردين لهذه العوامل وللمنتجين المستخدمين لها فان معدل الإحلال السلعي يتساوى مع معدل تحويل الإنتاج وهذا الوضع يحقق ما يسمى الاستخدام الأمثل للموارد ، طبقا لنظرية باريتو الاقتصادي الإيطالي وإذا تحقق هذا الشرط فان إعادة توزيع الموارد بين الوحدات المنتجة لن يؤدي إلى زيادة الإنتاج الكلي ، كما أن إعادة توزيع الموارد داخل الوحدة الإنتاجية ذاتها لن يؤدي إلى زيادة إنتاج هذه الوحدة .

ويلاحظ أن تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد ، كان نتيجة لافتراض أن أسعار المنتجات وعوامل الإنتاج لا تتغير باختلاف المتعاملين ، فهي للجميع سواء ، إذا يمكن لكل منهم شراء ما يلزمه من منتجات ، أو عوامل إنتاج بالسعر السائد في

السوق ، وهذا بالطبع لا يتحقق إلا في حالة سوق المنافسة الكاملة ، ووضع المنافسة الكاملة أصبح حالة نظرية ليست واقعية.

ومن ثم فأن الأمر يتطلب تدخل الدولة ، حتى تتمكن من تحقيق مبدأ الاستخدام الأمثل للموارد لان في ذلك مصلحة المجتمع ككل والدولة تحاول من خلال تدخلها تقريب الوضع الإقتصادي القائم إلى وضع المنافسة الكاملة، بقدر الإمكان ، وذلك بإصدار التشريعات التي تمنع الاحتكار أو التكتل ، إلا في الحالات الضرورية مثل بعض المرافق العامة أو في حالة الصناعات متناقصة التكلفة الحدية .

كما تحاول الدولة منع المنتجين من الاستغلال سواء في حالة الاحتكار أو احتكار القلة كما تتدخل الدولة لحماية العمال من الاستغلال أو التعسف ووضع حد أدنى للأجور وحدود قصوى لساعات العمل وشروط تشغيل العمال وتشغيل النساء و الأحداث .

وإذا تحققت المنافسة التامة فعلاً من حيث الأسعار التي لا يمكن لأي فرد (منتج أو مستهلك) تغيرها ومن حيث حرية الدخول و الخروج من وإلى السوق فان تدخل الدولة أمر ضروري وذلك للحد من مساوئ المنافسة التامة مثل ظهور طاقات إنتاجية عاطلة بسبب كثرة عدد الوحدات المنتجة وضيق حجم السوق ، فمثل هذا الوضع إذا لم يتم علاجه يضر بالاستثمار والتطور التكنولوجي .

ونفس الشيء فان المنافسة في سوق العمل تضر بالعمال وتعمل على تخفيض مستوى الأجور كما أن المعادلة بين سعر السوق والتكلفة الحدية للوحدة المنتجة تؤدي إلى خسارة محققة للصناعات ذات التكلفة الحدية المتناقصة نتيجة لانخفاض التكلفة الحدية للوحدة عن متوسط تكلفتها .

هذا بالإضافة إلى أن العمل على تحقيق المنافسة الكاملة أو حتى الاقتراب من حالة المنافسة الكاملة لا يعني أن الأسعار السائدة في السوق تعكس تفضيلات كل أفـراد المجتمع ولكنها تعكس فقط تفضيلات هؤلاء المتعاملين في سوق سلع معينة ومن ثم فان أسعار السوق تعكس القيمة الحدية الخاصة وليس القيمة الحديـة الاجتماعيـة التي يقدرها المجتمع فيما لو أتيح لجميع أفراده وسائل إظهار تفضيلاتهم .

ولما كانت الرفاهية الاقتصادية للمجتمع تتوقف على القيمة الحدية الاجتماعية وليس على القيمة السوقية فأن تدخل الدولة يعتبر أمراً مرغوبا فيـه حتـى لـو تحققـت المنافسة الكاملة مثل حماية المواطنين من أقدام بعضهم على استهلاك سلع وخدمات معينة مثال ذلك الحد من رفع أصوات أجهزة التلفزيون والراديـو لـيلا وتنظـيم المرور وتقريب أسعار السوق لتعكس القيمة الحدية الاجتماعية بـدلا مـن القيمـة الحدية الخاصة ، عن طريق فرض رسوم إنتاج و استهلاك على بعض السلع مثل السجائر والخمور أودفع إعانات إنتاج للسلع الضـرورية هـذا بالنسـبة لمجـال الاستهلاك.

أما بالنسبة لمجال الإنتاج فهناك اختلافا بين القيمة السوقية الخاصة للإنتاج الحـدي وقيمته الاجتماعية نظرا لان نشاط بعض وحدات الإنتاج يؤثر بطريق مباشـر أو غير مباشر عن طريق الأسواق كما يؤثر على نشاط الوحدات الإنتاجية الأخـرى أو الرفاهية الاقتصادية للأفراد فمثلا إنشاء مصنع للحديد والصلب قـد لا يكـون هدفه الربح في دولة نامية ولكن إنشاؤه يعتبر عملية هامة للتنمية الاقتصادية وبذلك فان قيمته الاجتماعية من وجهة نظر المجتمع اكبر من قيمته الاقتصادية من وجهة نظر حسابات الربحية أو التكلفة والعائد ومن ثم فان الدولة ترى ضرورة إقامته كما

أن الدولة تلعب دورا هاما في إنشاء البنية الأساسية مثل الطرق والكباري والسكك الحديدية لذلك كان على الدولة التدخل حينما يفشل السوق ، وترفع يدها ولا تتدخل حين يكون السوق فعالاً ومحققا للهدف الاجتماعي والاقتصادي .

## سادساً : علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

يعتبر النظام المالي جزءاً من النظام الاقتصادي ، وهذا الأخير جزء بدوره من النظام الاجتماعي والسياسي في الدولة ، ويترتب على ذلك قيام علاقات وثيقة بين النظام المالي والأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في المجتمع .

**١ – العلاقة بين المالية العامة والمالية الخاصة :**

تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث الأهداف والأساليب والتنظيم :

**أ – من حيث الهدف :**

تختلف المالية العامة عن المالية الخاصة اختلافاً جوهرياً من حيث الهدف فبينما تهدف المالية العامة إلى تحقيق الصالح العام لجمهور الأفراد وتهدف الثانية إلى تحقيق الصالح الخاص ، فالأفراد يهدفون من إنفاق أموالهم إلى إشباع حاجاتهم الخاصة في حين أن الدولة تهدف من إنفاق أموالها إلى إشباع الحاجات الجماعية لأفراد الشعب .

كما أن الهيئات الخاصة التي تشرف على المشروعات الاقتصادية تسعى إلى تحقيق الربح والحصول على الكسب في حين أن الدولة تقوم بمشروعاتها وتقدم خدماتها دون نظر للربح المادي ولكن لتحقيق مصلحة عامة لجمهور الأفراد . وكذلك فقد تنشئ الدولة بعض المشروعات مع علمها أنها غير مربحة من الناحية

المالية ولكنها لاعتبارات اجتماعية أولظروف أقتصادية تقوم بإنشاء هذه المشروعات .

**ب – من حيث الأساليب**

تتمتع الدولة في إدارة شئونها المالية بصلاحيات وسلطات واسعة لا يتمتع بها الأفراد أو الهيئات الخاصة ، ونظراً لما للدولة من سيادة على المواطنين وسيادة على أراضيها . وتتمثل هذه السلطات فيما تملكه الدولة من إجراءات لتدبير إيراداتها ومن حقها في فرض الضرائب على المقيمين في أرضها . فالضرائب فريضة مالية تقتطع جبراً من دخول الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين وأحياناً من رؤوس الأموال المملوكة لهم ، وتعتبر أيراد للخزانة العامة للدولة .

كما تستطيع الدولة أن تلجأ إلى أساليب لا يملكها الأفراد أو الهيئات الخاصة مثل نزع ملكية بعض الأراضي للمنفعة العامة . كما تستطيع الدولة اللجوء إلى الاقتراض كالأفراد في تمويل إيراداتها ولكنها في نفس الوقت تستطيع أن تلجأ إلى القروض العامة الإجبارية ، أي القروض من الأفراد دون رضاهم حتى يمكن تمويل ميزانية الدولة أو تمويل خطة التنمية الاقتصادية .

**ج – من حيث التنظيم**

يقوم الأفراد بتقدير إيراداتهم أولاً ثم بعد ذلك ينفقون في حدود هذه الإيرادات ، أما بالنسبة للدولة ، فيمكن أن تحدد الدولة أولاً ما يجب أن تنفقه من أموال لإشباع الحاجات العامة وتحقيق الرفاهية العامة للمواطنين ثم تبدأ بعد ذلك في تدبير الموارد اللازمة لتغطية هذه النفقات ويرجع هذا الاختلاف بين الدولة والأفراد إلى أن الدولة يمكنها بمالها من سيادة وسلطات أن تزيد من مواردها بفرض

ضرائب جديدة أو الاقتراض من الأفراد أو زيادة الضرائب الموجودة في حين أن الأفراد والهيئات الخاصة مقيدون بما يحصلون عليه من دخول .

كما أن الأفراد يستطيعون الالتجاء إلى القروض لتجاوز نفقاتهم حدود مواردهم ولكن هذه الحالة ليست الصور العادية ولا يلجأ الأفراد الحريصون إلى الاقتراض إلا إذا كان يمكنهم سداد القروض وفوائدها من إيراداتهم المستقبلة .

ولكن الدولة تستطيع أن تلجأ من خلال سياستها الاقتصادية نظراً لأن إمكانياتها في ذلك أوسع نظاماً من الأفراد والهيئات الخاصة ، وإن كان الفكر التقليدي يحصر حق الدولة في الاقتراض بشرط تغطية نفقات غير عادية كنفقات الحروب والأزمات ، أما الفكر الحديث فيجيز للدولة أن تقترض حتى كتغطية نفقات عادية .

**٢ - علاقة علم المالية العامة بالشئون الاجتماعية**

إن المالية العامة يمكن أن تصبح أداة فعالة في حل بعض المشاكل الاجتماعية مثال ذلك فرض الضرائب التصاعدية لتقليل التفاوت الضخم بين الطبقات . والحقيقة أن دور المالية العامة قد زاد في التأثير في الحياة الاجتماعية بعد تطور دور الدولة من الدولة الحارسة في ظل المذهب الفردي الحر حيث يقتصر نشاطها على الحفاظ على الأمن في الداخل والدفاع عن الدولة من الخارج وإقامة العدالة. حيث أخذت الدولة تتدخل في المشاريع الاقتصادية وتوجهها لصالح الأفراد في الدولة الاشتراكية حيث تتملك الدولة أهم وسائل الإنتاج وتعمل بالوسائل المالية ، في ضوء النفقات العامة والإيرادات العامة وبالسياسة المالية لتحقيق

الأغراض الاجتماعية كإذابة الفوارق بين الطبقات واستغلال الموارد الاقتصادية أنسب استغلال لتحقيق التقدم الاجتماعي لأفراد الشعب في الدولة .

**٣ – علاقة علم المالية العامة بالاقتصاد**

أما علاقة المالية العامة بالاقتصاد فهي أهم من تلك العلاقات جميعاً فالاقتصاد يتناول بالبحث استغلال الموارد المحدودة لإشباع الحاجات الإنسانية ولما كانت من وظائف الدولة إشباع حاجات المواطنين فإن ما تتضمنه الضرائب من وسائل وما تنطوي عليه من أمور يعتبر أصلاً جزءاً من المشكلة الاقتصادية ويستند الباحث في علم المالية العامة إلى كثير من النظريات الاقتصادية .

ومن الملاحظ حالياً أن معظم الوسائل المالية (الإيرادات العامة والنفقات العامة) والسياسات المالية للدولة تقع في ميدان الدراسات الاقتصادية فالضرائب والقروض العامة والإنفاق الحكومي عبارة عن وسائل مالية وأدوات لتحقيق التوجيه الاقتصادي الحديث وللتأثير على مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي بصفة عامة .

**٤ – علاقة علم المالية العامة بالقانون**

هناك علاقة قوية بين علم المالية العامة وبين القانون باعتباره الأداة التنظيمية المقررة للقواعد الواجب الأخذ بها في مختلف الميادين .

ويطلق اسم التشريع المالي على القواعد القانونية المتعلقة بالمالية أشخاص القانون العام ويعتبر هذا التشريع وثيق الصلة بالقانون العام بمعناه الواسع أي القانون الإداري والدستوري . ويلاحظ أن القانون الإداري يتضمن الكثير من القواعد المنظمة للسلطة الإدارية المالية فيما يتعلق بحماية الأموال وكيفية إنفاقها .

# الفصل الثاني

# الخدمات العامة وتوزيع تكاليفها

**أولا :- أداء الخدمات العامة**

تقوم الدولة بأداء بعض الخدمات لإفراد المجتمع بناء على قرار سياسي وذلك نظرا لحاجة الأفراد إلى هذه الخدمات لإشباع رغباتهم في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الرفاهية الاقتصادية .

وهذه الخدمات العامة التي تؤديها الدولة للأفراد لا يستطيع السوق القيام بها لضالة قيمتها الحدية الخاصة مقارنة بقيمتها الاجتماعية ولاختلافها عن الخدمات الخاصة من حيث عدم قابليتها للتجزئة ومن ثم فانه لا يوجد علاقة مباشرة بين الأفراد المستفيدين من هذه الخدمات وبين الحكومة التي تؤدي هذه الخدمات .

وهذه الخدمات تعتبر عامة لكونها تستهلك من جميع أفراد المجتمع حيث لكل فرد الحق في استخدامها حينما يحتاج إلى ذلك ولكن ليس من الضروري أن يستهلكها جميع الأفراد بالتساوى . كما إن هذه الخدمات العامة لا تخضع لمبدأ الاستبعاد كما أطلق عليه ريتشارد مسجريف بمعنى انه استفادة فرد أو مجموعه من الأفراد من الخدمة العامة لا يودي بالضرورة إلى استبعاد فرد أو مجموعه أخرى من الأفراد من حق الانيتفاع بهذه الخدمة حينما يرغبون في ذلك.

بينما في حالة الخدمات الخاصة أو المستحقة فان استفادة أحد الأفراد بالخدمة يؤدي إلى استبعاد فرد أخر من استخدامها نظرا لان الخدمات الخاصة و المستحقة قابلة

للتجزئة في حين الخدمات العامة غير قابلة للتجزئة وبذلك فان الخـدمات العامـة تتميز بالخصائص الآتية:-

أ- تؤديها الدولة أو السلطات العامة بموجب قرارات سياسية .

ب-لا يستطيع السوق توفيرها لكل الأفراد .

ج - ذات نفع عام للجميع .

د - غير قابلة للتجزئة ، ولا توجد علاقة تبادلية في تأديتها بين الدولة والأفـراد المستفيدين .

هـ - لكل أفراد المجتمع الحق في استخدامها على قدر حاجاتهم دون أن يعمـل ذلك على استبعاد أفراد آخرين من الاستفادة بها .

**ثانيا :- مبدأ الاستبعاد و التمييز بين الخدمات العامة و الخاصة**

عندما يريد الفرد أن يقوم بإشباع رغبة ما فعليه أن يدفع ثمن السلعة أو الخدمـة التي تشبع هذه الرغبة بمعنى انه لابد أن يكون لدية القدرة على دفع ثمن السلعة أو الخدمة التي تشبع رغبته أي أنه إذ لم تكن لديه القدرة على دفع الثمن فـان ذلـك يودي إلى استبعاده من حق الانتفاع بالسلع و الخدمات التي يرغب في الحصـول عليها وهذا هو حقيقة مبدأ الاستبعاد طبقا لرأي مسجريف .

وهذا المبدأ مشتق من طبيعة السلعة أو الخدمة الخاصة واختلافها عـن الخدمـة العامة من حيث قابليتها للتجزئة ( حيث أن الخدمة الخاصة قابلة للتجزئـة بينمـا الخدمة العامة غير قابلة للتجزئة ) .

ومن ثم فأن نظام السوق يقضى بأنه إذا حصل احد الأفراد على قدر اكبر من السلع فان ذلك يتم على حساب انخفاض في القدر الذي يحصل عليه فرد أخر نظـرا لان

العرض الكلي في السوق في لحظة معينة يعتبر ثابت ولكن الوضع في حالة الخدمات مختلف ، فمبدأ الاستبعاد غير قائم ، فالخدمات العامة متاحة لجميع الأفراد وانتفاع فرد بها لا يمنع انتفاع فرد أو أفراد آخرين بها ولا يقلل أيضا من انتفاعهم بها ، لأنها غير قابله للتجزئة .

إلا أن المبدأ الاستبعاد غير كاف للتميز بين الخدمة الخاصة والخدمة العامة ، فمثلا سماع الفرد لبرامج الإذاعة والتلفزيون لا يؤدي إلى استبعاد أفراد آخرين من الاستماع إليها وخاصة بالنسبة للقنوات التلفزيونية التي تبثها الدولة .

ومن جهة أخرى فان الخدمات والمرافق العامة مثل الطرق والكباري والحدائق العامة قد تخضع لمبدأ الاستبعاد إما بسبب الازدحام أو بسبب فرض رسوم مقابل الانتفاع بالخدمة العامة ، ومن ثم فان انتفاع بعض الأفراد بالخدمات العامة قد يؤدي إلى استبعاد آخرين من الانتفاع بها .

لذلك كان ضروريا وجود شروط أخرى للتمييز بين الخدمة العامة والخدمة الخاصة وهذا الشرط هو أن يكون للخدمة العامة مظهر جماعي ، كالدفاع والأمن والعدالة وأسعار الخدمات العامة في السوق لا تغطي تكلفتها مثل الأنشطة ذات التكاليف الحدية المتناقصة كالطرق والكباري والكهرباء حيث التمسك بضرورة الثمن والتكلفة الحدية يعني خسارة مؤكدة للنشاط مما يعني عدم استمراره في الإنتاج إذا لم تتدخل الدولة عن طريق تقديم إعانة أنتاج أو أدارته بشكل مباشر وتتحمل هي الخسائر .

**ثالثا :- الخدمات المستحقة**

لقد أتضح لنا أن مبدأ الاستبعاد ليس شرطا كافيا للتمييز بين الخدمة العامة والخدمة الخاصة ، حيث هناك من الخدمات ما يخضع لمبدأ الاستبعاد ، وبالرغم من أن قيمتها الحدية الاجتماعية اكبر من قيمتها الحدية الخاصة أي أنها تعتبر خدمة خاصة وذلك بسبب أن لهذه الخدمات منافع خارجية .

ومن ثم فأن هذه المنافع الخارجية تؤدي إلى مطالبة الدولة بالتدخل في تخصيص الموارد الاقتصادية بشكل يحقق إشباعا كاملا أو اقرب ما يكون إلى حد الإشباع الكامل للخدمات التي يمكن أن يتم إشباعها عن طريق السوق ولكن لانخفاض قيمتها الحدية الخاصة لا يتم إنتاجها بالقدر الكافي الذي يراه المجتمع ضروريا لرفع مستوى رفاهيته .

ويرجع عدم قبول السوق لتفضيل المجتمع لإنتاج اكبر من هذه الخدمات إلى أن تفضيلات الأفراد المرتبطة بالسوق لا تعكس حقيقة تفضيلاتهم لسبب أو لأخر مثل عدم المعرفة بمنافع هذه الخدمات أو لعدم قدرتهم على تقدير قيمة المنافع الخارجية لها أو نتيجة للضغوط التي تزخر بها الأسواق كوسيلة الإعلان التي تؤدي إلى تقدير غير سليم للمنافع من الخدمات العامة .

لذلك فان تدخل الدولة بقرار سياسي لتأدية بعض الخدمات العامة التي يستطيع السوق القيام بها يعتبر تصحيحا لرغبات الأفراد المعلنة في السوق كما أن القرار السياسي الذي يقرر قيام الدولة بتأدية هذه الخدمات يعتبر إذا لم يكن بالإجماع تدخلا من الأغلبية في تفضيلات الأقلية في استخدام الموارد وحرية التصرف دخولهم مثل هذه الحالة تسمى الخدمة ( خدمة مستحقة ) لان اغلبيه المجتمع قررت بالأسلوب

السياسي أن هذه الخدمة يجب أن تؤديها الدولة وقد تؤدي هذه الخدمات كليا أو جزئيا بجانب الجزء الذي يؤيده السوق مثل خدمات التعليم والصحة أو بعض الوجبات الغذائية في المدارس والمصانع والمطاعم الشعبية .

وتختلف الخدمات المستحقة على أساس تفضيلات الأفراد وقوى السوق في حين تقوم الأولى وهى الخدمات المستحقة على أساس الفوائد الخارجية التي تعود على المجتمع من تأديتها والتي لم يتم تقديرها عن طريق التصويت السياسي .

ولكن تتشابه الخدمتين في وجود منافع خاصة تعود على المستفيد من الخدمة و أمكانية تحديد المستفيد وإمكانية قيام السوق إلى حد ما بهذه الخدمات وأوجه التشابه هذه هي نفسها أوجه اختلاف الخدمات المستحقة عن الخدمات العامة التي لا يستطيع السوق القيام بها ولا يمكن تحديد الفرد المستفيد منها ولا توجد لها منافع خاصة بل كل منافعها عامة .

إلا أن هناك أوجه تشابه بين الخدمات المستحقة والخدمات العامة من حيث وجود منافع عامة خارجية إلى جانب المنافع الخاصة للخدمات المستحقة ، وحيث أن المجتمع قرر أنها تستحق أن تقوم الدولة بتأديتها .

**رابعا :- المنافع الخارجية والتمييز بين الخدمات المختلفة**

عرفنا أن الخدمات ثلاثة أنواع هي :

١- الخدمة العامة .

٢- الخدمات المستحقة .

٣- الخدمة الخاصة .

وبالنسبة للخدمات العامة فإن المنافع الخاصة تكاد تكون معدومة ، وعن الخـدمات الخاصة فإن المنافع العامة فيها تكاد تكون معدومة أيضا ، أما الخدمات المسـتحقة فإنها تتضمن منافع عامة للمجتمع إلى جانب المنافع الخاصة ( أو الداخلية ) التـي يتمتع بها الأفراد المستفيدين منها . لهذا فإن " مبدأ المنـافع الخارجيـة يسـتخدم للتمييز بين هذه الأنواع الثلاثة من الخدمات ، وبموجب هذا المبدأ فـان الخدمـة تكون عامة إذا كانت :

المنافع الخارجية ÷ مجموع المنافع ( الخارجية + الداخلية ) = واحد صحيح

لان الناتج إذا كان واحد صحيح فهذا يعني أن المنافع الخاصة ( الداخلية ) تساوى صفر أي أن الخدمة العامة لا تؤدي إلى تحقيق منافع خاصة إما إذا كان ناتج هـذه النسبة صفرا فأنه الخدمة تكون خاصة ومن ثم لا يجب مطالبة الدولة بالقيام بهـذه الخدمات وذلك لانعدام منافعها العامة ( الخارجية ) التي يستفيد منها المجتمع ككل .

إما إذا كان ناتج هذه النسبة بين الواحد الصحيح والصفر فأن الخدمة في هذه الحالة تكون خدمة مستحقة ويمكن للدولة القيام بها إذا وافقت الأغلبية على ذلك عن طريق التصويت السياسي .

ألا أن مبدأ المنافع الخارجية يؤخذ عليه اعتماد على تقديرات تحكمه بشان وجود أو عدم وجود منافع خارجية ( خاصة ) فحتى ما يعتبر خدمة خاصة مثل تناول الفرد لغذائه يمكن جدلا القول بوجود منفعة عامة تعود على المجتمع من تنـاول الفـرد لغذائه بحجة أن ذلك يساعد على القيام بعمله بشكل أفضل مما يؤدي إلـى زيـادة الناتج القومي الذي يساعد على زيادة رفاهية المجتمع كله .

## خامسا :- توزيع تكاليف الخدمات العامة

أن توزيع تكاليف الخدمات العامة على أفراد المجتمع يجب أن يتم بشكل عادي وبأسلوب لا يؤثر على حوافز العمل والإنتاج ولا يضر بالادخار والاستثمار ، وفي هذا الصدد فأن هناك مبدأين ، أولهما مبدأ المنفعة . وثانيهما مبدأ القدرة على الدفع .وبالنسبة لمبدأ المنفعة . فإنه يفترض وجود علاقة تبادلية بين دافع الضريبة والدولة فإذا كان هذا الافتراض مقبولاً فإن الضرائب تعتبر في هذه الحالة مدفوعات مقابل تأدية خدمة عامة .

هذا بالنسبة للضرائب اللازمة لتمويل الخدمات العامة أما بالنسبة للضرائب الأخرى الخاصة بالمحافظة على مستوى العمالة والنمو الاقتصادي فإن هناك شبه إجماع من جانب الاقتصاديين بأنها تأخذ حكم الضرائب الخاصة بإعادة توزيع الدخل بشكل يحقق أعلى مستوى من الرفاهية الاقتصادية .

أما بالنسبة لمبدأ "القدرة على الدفع" فهذا المبدأ يرى أن الضريبة عبارة عن مدفوعات تحويلية إجبارية لا مقابل لها وأن التمويل عملية إجبار وليس عملية تبادل ومبدأ القدرة على الدفع يعتمد على فكرة تحقيق أعلى مستوى رفاهية ممكن ويغفل تماماً جانب الإنفاق وفكرة تحقيق مستوى عالي من الرفاهية التي يعتمد عليها هذا المبدأ هي نفسها التي تعمل على هدم هذا المبدأ لأن قياس منافع الأفراد أو مقارنتها يعتبر من الأمور البالغة الصعوبة .

وفي ضوء ذلك يقترح ريتشارد مسجريف في نظريته عن المالية العامة حلاً سياسياً يعتمد على مبدأ المنفعة بالنسبة للضرائب التي تفرض لتغطية تكاليف الخدمات

العامة ، ويرى مسجريف أنه طالما تؤدي الخدمات العامة بقرار سياسي عن طريق التصويت ، فإنه يجب توزيع تكاليفها على الأفراد بنفس الطريقة .

ويرى مسجريف أنه تطبيقاً لمبدأ المنفعة يجب مراعاة الآتـــي :

أ- ضرورة تساوي النفقات العامة مع الضرائب التي تحصل بهدف تغطيتها.

ب- توزيع الضرائب بين الأفراد على أساس مرونة الـدخل والطلـب علـى الخدمات العامة فإذا كانت هذه المرونة اكبر من واحد صحيح يجب أن تكون الضرائب تصاعدية وإذا كانت تساوي واحد صحيح يجب أن تكون الضرائب نسبية وإذا كانت تساوي اقل من الواحد الصحيح يجب أن تكون الضــرائب تنازلية .

# الفصل الثالث

# المشروع العام في النظم الاقتصادية المختلفة

## أولاً : المشروع العام في النظام الرأسمالي

### أ - مفهوم الخطة في النظام الرأسمالي

عندما تقرر السلطة الاقتصادية الممثلة لمجموعة اجتماعية ومالية معينة خلق المشروع الاقتصادي فهي تمارس في نفس الوقت عملية اختيار بين عديد من الإمكانيات المادية المتاحة من نواتج ووسائل إنتاج وطرق فنية للإنتاج ويتوقف سير وأداء المشروع لوظائفه على تحديد طبيعة العلاقات بين الأهداف والوسائل وخاصة ما يتعلق منها بتحديد حجم الناتج والنفقات والأسعار والطلب ويمتد الاختيار أيضاً إلى تحديد موقف المشروع تجاه المجموعات الاجتماعية الأخرى والتي ترتبط بالمشروع سواء بعلاقات داخلية كقوى العمالة (سياسة الأجور والتشغيل) أو بعلاقات خارجية كجمهرة المستهلكين والمشروعات المتعاونة في القطاعات الأخرى والتي تمد المشروع باحتياجاته المادية ، وكذلك المشروعات المتنافسة والمنتمية إلى نفس القطاع ومجموعة القرارات المتخذة والتي تحول الاختيار من مجرد تفضيل ورغبة إلى حقائق اجتماعية ملموسة والتي تعطينا وصفاً دقيقاً لطريقة الإنتاج في المشروع في خلال فترة زمنية تكون ما يسمى بالخطة الاقتصادية في المشروع .

والمشروع لا يتخذ قراراته أو يضع خطته بطريقة عشوائية وإنما يقوم بحسابات مسبقة وبتوقعات للإنتاج وللعائد المتوقع من نشاطه . فلكي يختار المشروع لابد أن

يقارن بن الحلول التي تقدم له حيال استخدام الموارد المتاحة له واستعمالاتها المتعددة وهو عندما يختار يعتمد على المعطيات الواقعية التي يحوزها ويراعى الأهداف التي يسعى غليها والوسائل التي تحت تصرفه أو يمكنه الحصول عليها . ومهما كانت طبيعة الرشادة الاقتصادية التي يتبعها المشروع . فهو يعمل دائماً على الحصول على المركز الذي يحقق له أكبر معدل من العلاقة بين الناتج والوسائل في حدود الخطة التي وضعها والاستراتيجية التي تهدف إليها . وإذا كان التحليل الاقتصادي يهتم بصياغة القواعد التي تحقق للمشروع الحصول على هذا المستوى الأمثل . والذي يتمثل في تحقيق الإنتاجية القصوى أو بعبارات نقدية في تحقيق أقصى حد ممكن من الأرباح فإن جانباً كبيراً من هذا التحليل يؤسس كافة القرارات المتعلقة بطريقة الإنتاج الرأسمالي على أساس المبدأ الحدي وهذا المبدأ يستمد معناه من أن الفرد أو المشروع يتوقف على التفضيل أو اتخاذ قرار بين الفرص المتاحة أمامه ، عند المركز الذي تتحقق فيه المساواة الهامشية بين الإشباع والألم أو بعبارات أكثر واقعية بين الإيرادات والنفقات (الحدية) بالنسبة للمشروع وبين الثمن والحاجة بالنسبة للمستهلك ويترتب على ذلك أن المشروع في إطار النظرية الحدية هو عبارة عن وحدة فنية إنتاجية ذات هيكل خاص يقوم على المشروع الفردي والذي يعمل في تجاه هدف معين وصريح هو تحقيق الحد الأقصى من الأرباح . ومن خلال فروض ضمنية تتعلق بنفقاته وإيراداته ولكن كل هذه الفروض تنبع من نظرية كبرى تحتوي نظرية المشروع وهي نظرية القيمة أو تحديد الأثمان .

وعليه فإن تحديد الربح الأقصى للمشروع يخضع لقواعد وفروض حسابية غاية في البساطة: يفترض أولاً أن حجم الإنتاج والائتمان سواء ائتمان عناصر الإنتاج أو المنتجات والتي تتحدد كدالة لمتغير أساسي هو تحقيق الحد الأقصى للأرباح . يفترض ثانياً ومقدماً أن المشروع يعرف جيداً هيكله الإنتاجي وأنه قد اختار النماذج المثلى بين عناصر الإنتاج (الفن الإنتاجي) .

يفترض ثالثاً أن هيكل نفقاته يخضع لقواعد الحركة التقليدية من حيث تناقص النفقة المتوسطة والنفقة الحدية ثم ثباتها ثم تزايدها مع تغير حجم الإنتاج بالزيادة حيث تفسر مرحلة تناقص النفقة بوفورات أو اقتصاديات الحجم الكبير وتفسر مرحلة تزايد النفقة بتجاوز المشروع لحجمه الأمثل .

يفترض رابعاً أن الإيراد يتوقف على الأثمان والتي بدورها تتحدد كدالة لنوعية السوق : منافسة أو احتكار أو منافسة احتكارية أو شبه احتكار وكذلك على قدرة المشروع في التأثير على الطلب ومروناته (منحنى الطلب أو الإيراد المتوسط).

يفترض خامساً أن المشروع يحقق الحد الأقصى من الأرباح في حالة ما إذا كانت نفقة الوحدة الأخيرة المنتجة تعادل الإيراد المتحقق من هذه الوحدة أي أن النفقة تعادل الإيراد الحدي (شرط التوازن) .

يفترض سادساً وأخيراً وعلى أساس الشرط السابق أنه يمكن أن تتحدد الكمية المنتجة ونفقة إنتاج الوحدة وبالتالي النفقة الكلية والكمية المباعة وثمن بيع الوحدة وبالتالي رقم الأعمال أو الإيراد الكلي وعندئذ نستطيع أن نحسب الربح المتحقق باعتباره الفرق بين الإيراد الكلي والنفقة الكية بالنسبة لطاقة إنتاجية معينة .

## ب - مزايا النظام الرأسمالـــي

١- **الحرية الاقتصادية** : إن حرية الإنتاج والاستهلاك فــي النظــام الرأســمالي تعتبره ميزة حيث تصاحب الحرية الاقتصادية حرية الفكــر والديمقراطيــة السياسية والاقتصادية بما يتيح اتخاذ القرار الاقتصادي للمنتج والمســتهلك والحرية الاقتصادية تعتبر أصدق تعبير عن رغبات المنتجين والمســتهلكين إذ لا تفرض نوعاً من السلع أو تحدد الحاجات التي تشبع وتلك التي لا تشبع وبالتالي تعمل الحرية الاقتصادية على حســن توجيــه اســتخدام المــوارد الاقتصادية بين الاستخدامات المختلفة .

٢- **خلق دافع الابتكار والاختراع** : من خلال الحرية الاقتصادية وحرية التملــك فإن ذلك يهيئ الظروف الملائمة لخلق الدافع للاختراع والابتكار والتجديــد للتقدم والتطور الإنتاجي والاستهلاكي حيث أن الحرية الاقتصــادية تجعــل الإنتاج يقوم على أساس قانون السوق وتفاعل قوى العرض والطلب وبالتالي ظهور المنافسة ويكون البقاء للأفضل وهذا يعمل على ابتكار أفضل أساليب الإنتاج وتوفير التكاليف وتحسين أداء العمل في العملية الإنتاجيــة وتــوفير السلع والخدمات بأثمان مناسبة .

## ج - عيــوب النظام الرأسمالـــي

١- **الاحتكــار** : تلعب الأثمان دوراً هاماً في الفكر الرأسمالي وهي التي يتم على أساسها تخصيص الموارد وتوزيعها وقد أدى العمل بالنظام الرأسمالي إلــى المنافسة بتعدد المشروعات المختلفة إلا أنه في الربع الأخير من القرن التاسع عشر بدأت تحولات كبيرة نحــو ظهــور مظــاهرة الاحتكــار وســيطرة

المشروعات الكبيرة على السوق والإنتاج مما أدى إلى تعطيل جهاز الأثمان والسوق ولو بشكل جزئي والسيطرة على أسواق المواد الأولية والمنتجات المختلفة . وقد أدى هذا الوضع إلى عدم قدرة المشروعات الصغيرة على العمل في ظل المشروعات العملاقة خاصة التي تتوافر لديها التكنولوجيا الحديثة . وأيضاً أدى الاحتكار إلى التحكم في أسعار السلع الاستهلاكية والذي كان في غير صالح المستهلكين .

٢- **إهدار الموارد الاقتصادية :** إن النظام الرأسمالي باعث على الربح وزيادة الإنتاج إلا أنه بزيادة استخدام التكنولوجيا الحديثة واستبدال المجهود البشري بالآلات والمعدات أدى ذلك إلى ظهور البطالة والتي تعتبر من الأمراض الاجتماعية فضلاً عن ذلك أدى النظام الرأسمالي إلى التضخم وانخفاض القيمة الشرائية للنقود كل ذلك أدى إلى تبديد الموارد الاقتصادية داخل الدولة خاصة الموارد البشرية .

٣- **سوء توزيع الدخل والملكية :** أدى انتشار النظام الرأسمالي وزيادة الأرباح المتراكمة لمالكي الشركات الكبيرة إلى زيادة الاحتكار وزيادة حجم المدخرات وفي نفس الوقت حصول العامل على أجر محدود يجعله يعيش على حد الكفاف مما أدى ذلك إلى اختلاف التوازن بين الغني والفقير واختلاف كبير في توزيع الدخل والملكية بينهما .

وهذا التفاوت الكبير في توزيع الدخل يؤدي إلى حقد الطبقات الفقيرة ذات الدخل المحدود على طبقة الأغنياء مما يحمل على تفكك المجتمع ويؤدي إلى خلل في العلاقات الاجتماعية في المجتمع .

٤- **التقلبات الاقتصادية** : يعمل النظام الرأسمالي على حدة التقلبات الاقتصادية . ففي فترات معينة يزاد حجم النشاط التجاري والاقتصادي فيرتفع معدل الزيادة في الدخل القومي وتزداد العمالة ويزيد حجم الصادرات ويحدث رواج اقتصادي عام ، وفي فترات أخرى يحدث كساد وانخفاض في الدخل القومي كنتيجة لانخفاض الإنتاج وظهور البطالة ونقص في حجم الصادرات .

هذه الدورات التجارية تسبب عدم الاستقرار الاقتصادي وتعرض الهيئات والمؤسسات والاقتصاد القومي لحالات من الرواج والنشاط التجاري والإنتاجي تارة وحالات من الكساد والركود تارة أخرى .

ومما سبق يتبين أن أداء النظام الرأسمالي يؤثر على حدة التقلبات الاقتصادية الأمر الذي يتطلب التدخل الحكومي للحد من تلك الآثار الضارة للدورات والتقلبات الاقتصادية .

## ثانياً : المشروع العام في النظام الاشتراكي

ظهر النظام الاشتراكي كرد فعل لمساوئ النظام الرأسمالي من حرية اقتصادية وسوء توزيع الدخل والملكية والاحتكار ، والتقلبات الاقتصادية كذلك فقد كانت الأزمات الاقتصادية التي تعرض لها النظام الاقتصادي الرأسمالي شديدة القسوة على الطبقات الفقيرة العاملة مما أدى إلى ظهور البطالة الجماعية ، ولذلك فقد قام تيار فكري معارض للنظام الرأسمالي خلال الثلاثين عاماً الماضية من القرن التاسع عشر .

**أ – خصائص النظام الاشتراكي**

**١ – الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج**

إن الملكية الخاصة في النظام الرأسمالي لعبت دوراً هاماً في تطوير وسائل الإنتاج وإنتاج السلع الاستهلاكية والإنتاجية إلا أن التقدم الإنتاجي الكبيرة وزيادة الثروات الرأسمالية قد تم على حساب العدالة الاجتماعية وظلم الطبقات العاملة الفقيرة ولذلك فإن النظام الاشتراكي يدعو إلى الإنتاج الاجتماعي أي أن تصبح الملكية ملكية جماعية في يد الدولة والتي تكون أقدر على تسيير النشاط الاقتصادي.

وتقوم الأفكار الاشتراكية على مهاجمة الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وترى أنه من الأنسب إحلال الملكية الجماعية محلها لإدارتها وتوجيهها على نحو يحقق صالح المجموع لكن مع ذلك لا ينكر الملكية الخاصة بشكل مطلق إذ تظل لكن على سبيل الاستثناء ويتم حصرها في نطاق ضيق .

**ولايشمل هذا المبدأ في الدول الاشتراكية الملكيات الخاصة التالية :**

**الملكية الخاصة لأموال الاستهلاك** : وتشمل دخول الأفراد ومدخراتهم والمساكن التي يعيشون فيها والأثاث المنزلي والأدوات الشخصية .

**ملكية الأسرة** : من قطع صغيرة من الأرض الزراعية الملحقة بالمنزل والتي من حقها أن تستغلها لنفسها .

**الملكية الخاصة لبعض أدوات الإنتاج البسيطة الخاصة بالحرفيين** : وتقوم الدولة بطريقة مباشرة بتخصيص الموارد بين فروع الإنتاج المختلفة فالدولة بمالها من سلطة هي التي تحدد كل قطاع على ضوء الأهداف التي تسعى إليها أي الدولة وليست جهاز السوق هي التي تحدد ماذا ينتج وبأي قدر . وعلى هذا فإن عملية

التوزيع في النظام الاشتراكي تقوم أساساً على عنصر العمل ، ومن ثم فإن ما يحصل عليه الفرد يتوقف على حجم ، نوع عملة وإنتاجيته والدولة هنا تتدخل لتحديد نوع العمل والأجر ونصيب الأجور على نحو عام في الدخل القومي .

**٢ - إشباع الحاجات الاجتماعية**

تتميز طريقة الإنتاج الاشتراكي بأن الإنتاج يتم بقصد إشباع الحاجات العامة وليس بقصد تحقيق أقصى ربح فالملكية الجماعية لوسائل الإنتاج يترتب عليها أن يصبح الهدف هو إشباع الحاجات الاجتماعية . والحاجات الاجتماعية هي الحاجة إلى الإنتاج لإشباع الحاجات التي تمكن الموارد الاقتصادية للمجتمع أن تستخدم لصالح غالبية أفراد المجتمع بطريقة تضمن الإشباع الكامل للحاجات المادية والمعنوية المتزايدة على الدوام لأفراد المجتمع عن طريق زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته باستمرار .

ومن ثم فإن الاقتصاد الاشتراكي يرفض أهداف الكسب النقدي والربح كغاية للنظام ويحل محله معيار إشباع الحاجات الاجتماعية . ولكن لا يعني هذا أن النظام يرفض الربح بل يعمل على تحقيقه ليقوم بدوره الاجتماعي كفائض يستخدم لزيادة الاستثمار وتحسين وسائل الإنتاج وتطويرها وتحسين مستوى الخدمات الاجتماعية وكذلك يستخدم الربح كأداة للمقارنة والحكم على كفاءة المشروع لتقييم أدائه بالنسبة لغيره أو بالنسبة لذات المشروع على فترات زمنية مختلفة .

ومما سبق يرتبط الإشباع المتزايد للحاجات المادية والمعنوية ارتباطاً وثيقاً بتنمية الاقتصاد القومي عن طريق تحسين وسائل الإنتاج لمختلف القطاعات الاقتصادية مثل الصناعة والزراعة والتجارة وغيرها .

### ٣ – التخطيط المركزي

التخطيط المركزي هو الإعداد المسبق لما يجب إنتاجه على مستوى الدولة عن طريق توجيه الموارد الإنتاجية لاستخدامها في إشباع الاحتياجات الاجتماعيـة لصالح المجتمع ويعتبر التخطيط المركزي هو الأساس الأمثل لتحقيق ذلك الهدف. فالاشتراكية تطمح في إمكانية استخدام القوانين الاقتصادية لتحقيق مصالح المجتمع عن طريق الربط بين زيادة الإنتاج والاستهلاك بدون الخضـوع لآليـات السـوق والأرباح والأجور ، ولكن بإتباع التخطيط المركزي الشامل حيث تتـيح الملكيـة العامة لوسائل الإنتاج في المجتمع الاشتراكي إنشاء جهاز اقتصادي مركزي يمكنه حساب مقدماً كل حاجات المجتمع ويمكنه إشباع تلك الحاجات عن طريق توزيع قوة العمل ووسائل الإنتاج بين فروع الاقتصاد القومي بخطة قومية تضـمن اسـتغلال كافة الموارد الاقتصادية في المجتمع أحسن استغلال ممكن .

وبما أن الدولة تدبر وتوجه الأصول الإنتاجية بشـكل مباشـر ولصـالح المجموع ، فإنه يلزم أن تتبع أسلوب التخطيط وبواسطة هذه الطريقة تعمل الدولـة على تعبئة الموارد الطبيعية والبشرية وتحدد طريقة استغلالها بطريقة واعية تصبو نحو تحقيق أهداف معينة محددة سلفاً والتخطيط في ظل هذا النظام يوضع من قبل هيئة عليا للتخطيط على نحو مركزي حيث يتم تحديد الأهداف القوميـة ووسـائل تحقيقها .

### ب – مزايا النظام الاشتراكـي

١- توفير السلع والخدمات الضرورية للأفراد بأسعار مناسبة وبطريقة لا تعتمـد على الربحية والخسائر .

٢- إصلاح الخلل في توزيع الدخول وخلق آليات جديدة مثل الضمان الاجتماعي.

٣- المساعدة على تعبئة الموارد الاقتصادية خلال فترة معينة وإحداث تحـولات اقتصادية واجتماعية في المجالات المختلفة .

**ج - عيوب النظام الاشتراكـــي**

١- عدم التوازن بين النزعة الجماعية والفردية .

٢- عدم مشاركة الأفراد في صنع القرار الإنتاجي .

٣- غياب حرية الاختيار والديمقراطية .

٤- عدم تجقيق العدالة الاجتماعية .

٥- غياب المرونة في طريقة الأداء الاشتراكي .

٦- فرض أنواع معينة من السلع الاستهلاكية بأسعار محددة وبجودة منخفضة مما يؤدي إلى فقد حرية المستهلك في الاختيار .

**ثالثا : المشروع العام في الدول المتخلفة**

تكون عملية التنمية الاقتصادية في الدول النامية عادة مصـحوبة بظـاهرة التضخم . مما يرجع إلى عوامل مرتبطة بعملية التنمية الاقتصادية بما يصاحبها من تغيرات بنيانية في الاقتصاد القومي ونذكر فيما يلي أهم العوامل التي تـؤدي إلـى وجود ظاهرة التضخم في الدول النامية .

**١- جمود الجهاز الإنتاجـــي**

حيث أن التضخم عبارة عن إرتفاع متواصل في المستوى العام للأسـعار ، وهذا الارتفاع قد ينتج عن زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي للسلع والخدمات . ويحدث التضخم في هذه الحالة في الدول المتقدمة عندما يكون الاقتصاد القومي في

حالة التشغيل الكامل مما يعني أن الزيادة في الطلب الكلي لا تقابلها زيادة في العرض الكلي للسلع والخدمات نظراً لعدم وجود موارد عاطلة يمكن استخدامها لزيادة الإنتاج ومن ثم العرض الكلي للسلع والخدمات . أما إذا كان الاقتصاد في مرحلة قبل مرحلة التشغيل الكامل فإن الزيادة في الطلب الكلي يترتب عليها زيادة العرض الكلي من السلع والخدمات وذلك عن طريق استغلال الموارد العاطلة لزيادة الإنتاج .

أما في الدول النامية فإن التشغيل يكون عادة عند مستوى أقل من التشغيل الكامل ومع ذلك يحدث تضخم . مما يرجع إلى جمود الجهاز الإنتاجي أي عدم مرونته بمعنى أنه لا يستجيب للزيادة في الطلب أي أن الإنتاج الكلي لا يزيد نتيجة لزيادة الطلب الكلي ومن ثم يحدث الارتفاع المتواصل في المستوى العام للأسعار .

٢- ارتفاع الميل للاستهلاك

يكون الميل للاستهلاك في الدول النامية عادة مرتفعاً نظراً لأن مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي منخفض ويعني ارتفاع الميل للاستهلاك أن الزيادة التي تحدث في دخول الأفراد تتجه غالباً إلى الاستهلاك . ويضاف إلى ذلك سبباً آخر لزيادة الاستهلاك في الدول النامية وهو ما يعرف بأثر المحاكاة أو تقليد أنماط الاستهلاك السائد في الدول المتقدمة والذي يحدث نتيجة سهولة وسرعة وسائل الانتقال في العصر الحديث .

٣- إقامة مشروعات البنية الأساسية

تتجه الدول النامية في المراحل الأولى للتنمية إلى إقامة البنية الأساسية مثل الطرق والكباري ومشروعات المياه والكهرباء ويترتب على إنشاء هذه المشروعات

حصول العاملين على دخول وبالتالي زيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات الأمر الذي يؤدي إلى حدوث ارتفاع متواصل في المستوى العام للأسعار .

**٤- طول فترة إنشاء بعض المشروعات الإنتاجية**

تتجه الدول النامية في المراحل الأولى للتنمية أيضاً إلى إنشاء بعض الصناعات الأساسية مثل الصناعات التي تنتج مختلف الآلات والمعدات اللازمة للصناعات الاستهلاكية . ويترتب على إقامة هذه الصناعات حصول العاملين على دخول تتجه إلى طلب مختلف من السلع والخدمات مما يسهم في زيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات زيادة لا تقابلها زيادة في العرض الكلي للسلع والخدمات ومن ثم حدوث التضخم .

**٥- اتجاه الدول النامية إلى التمويل التضخمي**

ترتفع النفقات العامة بشكل ملحوظ مع بداية عملية التنمية الاقتصادية وذلك لاتجاه الدولة إلى إقامة المشروعات العامة اللازمة للتنمية بجانب التزامها بتقديم الخدمات الاجتماعية مثل خدمات التعليم والصحة . وفي الوقت نفسه تعجز الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة نظراً لجمود الجهاز الضريبي الأمر الذي يدفع حكومات الدول النامية إلى استخدام التضخم كوسيلة لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة خاصة مع انخفاض مستوى المدخرات المحلية في هذه الدولة وعدم كفاءة الأجهزة القائمة على تجميع المدخرات .

ويقصد بالتمويل التضخمي قيام الحكومة بسداد جانب من عجز الموازنة عن طريق الاقتراض من الجهاز المصرفي أو من البنك المركزي عن طريق

الإصدار الجديد ، مما يعني زيادة القوة الشرائية وبالتالي زيادة الطلب الكلي زيادة لا تقابلها في معظم الأحيان في الدول النامية – زيادة في العرض الكلي للسلع والخدمات نتيجة جمود الجهاز الإنتاجي .

# الباب الثاني

## النفقات العامة

تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره ، فمع تطور دور الدولة من الدول الحارسة إلى الدول المنتجة تطورت النفقات العامة حيث إزداد حجمها ، وتعددت أنواعها ، وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والمالية.

ومع تطور طبيعة المالية العامة من (المالية المحايدة) إلى (المالية الوظيفية) ثم إلى (المالية التخطيطية) تطورت دراسة النفقات العامة ، وأصبحت تحتل مكاناً بارزاً في النظرية المالية .

# الفصـــل الأول

# مفهوم النفقات العامة والسلع العامة

## أولاً : مفهوم النفقات العامـــــة

يمكن تعريف النفقة العامة بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام ، ونستنتج من هذا التعريف أن هنـــاك ثلاثـــة عناصـــر أساسية للنفقة وهي : أنفاق مبلغ نقدي ، قيام شخص معنوي عام بالإنفاق ، استخدام النفقات العامة لإشباع الحاجات العامة ، وفيما يلي توضيحاً لهذه العناصر .

أ- أن العنصر الأساسي الأول للنفقة العامة هو اتخاذها الشكل النقدي وعلى هذا الأساس فإن الوسائل غير النقدية التي تتبعها الدولة للحصول على ما تحتـــاج إليه من سلع وخدمات ، أو لمنح مساعدات ، لا تدخل فـــي إطـــار النفقـــات العامة.

وكذلك يخرج من إطار النفقات العامة ما يقوم به بعض الأفراد من أعمـــال وما يؤدونه من خدمات عامة مقابل مزايا عينية كالسكن المجاني أو مزايـــا شرفية كالأوسمة والنياشين والرتب والألقاب .

ب- أما العنصر الثاني للنفقة العامة هو قيام شخص معنـــوي عـــام بالإنفـــاق ، والشخص المعنوي العام هنا قد يكون الحكومة المركزية أو الهيئات المحليـــة أو المؤسسات والهيئات والمصالح العامة ذات الشخصية الإدارية المســـتقلة والواقع أن اشتراط قيام شخص معنوي عام بالإنفاق يســـمح بـــالتمييز بـــين

النفقات العامة والنفقات الخاصة وذلك استناداً إلى معيارين أحدهما قانوني والثاني وظيفي .

١- **المعيار القانوني** : حيث تتحدد طبيعة النفقات على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق . وبناء على ذلك تعتبر النفقات عامة إذا قام بها شخص معنوي عام وتعتبر النفقات خاصة إذا قام بها الأفراد والشركات والمؤسسات الخاصة . وعلى هذا الأساس فإن المبالغ التي تنفقها الأشخاص الخاصة الطبيعية والمعنوية لا تعتبر نفقات عامة حتى ولو كانت تهدف إلى تحقيق خدمات عامة كما هو الحال مثلاً عندما يتبرع أحد الأشخاص لبناء مدرسة أو مستشفى .

٢- **المعيار الوظيفي** : حيث تتحدد طبيعة النفقات على أساس طبيعة الوظيفة التي تصدر عنها هذه النفقات . وبناء على ذلك تعتبر النفقات عامة إذا قامت بها الدولة بصفتها السيادية أو إذا قام بها بعض الأشخاص الخاصة الذين تفوضهم الدولة في استخدام سلطتها السيادية . أما النفقات التي تقوم بها الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة أو شركات القطاع العام في نفس الظروف التي يقوم الأفراد والقطاع الخاص بالإنفاق فيها ، فإنها تعتبر نفقات خاصة .

ج- أما العنصر الثالث والأخير من عناصر النفقات العامة فهو ضرورة استخدامها من أجل إشباع الحاجات العامة . والواقع أن وجود هذا الشرط يرجع إلى سببين هما :

١- أن المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجات عامة تتولى الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة إشباعها نيابة عن الأفراد ولذلك يجب أن تستخدم النفقات العامة في إشباع الحاجات العامة أي تحقيق المنفعة العامة .

٢- إذا كان الإنفاق يهدف إلى تحقيق منافع خاصة لبعض الفئات أو بعض الأفراد فإنه يخرج عن إطار النفقات العامة لأنه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء لأن مساواة الأفراد في تحمل عبء الضرائب لا يكفي لتحقيق هذه المساواة . والواقع أن إشباع الحاجات العامة أي تحقيق منفعة عامة قد آثار كثيراً من الجدل بين الاقتصاديين نظراً لصعوبة قياس المنفعة العامة هذا وقد بذلت محاولات عديدة في سبيل التوصل إلى مثل هذا المقياس نذكر منها :

- تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما تتساوى التضحية الحدية التي يتحملها الأفراد في سبيل تمويل النفقات العامة مع المنفعة الحدية لدخولهم الباقية بعد اقتطاع جزء من هذه الدخول لتمويل النفقات العامة .
- تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما تتساوى المنافع الحدية لجميع النفقات العامة في أوجه استخداماتها المختلفة .
- تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما يتم توزيع النفقات على أوجه استخداماتها المختلفة بحيث يتحقق أكبر قدر للدخل القومي الغيني .

وهناك انتقادات كثيرة وجهت إلى هذه المعايير وغيرها بحيث يمكن القول أنه لا يوجد حتى اليوم معيار دقيق لقياس المنفعة العامة .

## ثانياً : مفهوم السلع العامة

يمكن تعريف السلع العامة بأنها السلع التي تقوم الدولة بإنتاجها لإشباع الحاجات العامة ، وتتميز السلع العامة بخاصيتين هما :

١ - عدم الاستبعاد بالنسبة لجانب الطلب .

٢ - تناقص التكاليف بالنسبة لجانب العرض

فبالنسبة للخاصية الأولى ، يقصد بها أنه لا يمكن استبعاد الأشخاص من استهلاكهم للسلعة العامة لعدم دفعهم ما يقابل استهلاكهم منها ، على عكس الحال بالنسبة للسلع الخاصة حيث يستبعد من استهلاكها الأشخاص الذين لا يدفعون ثمنها.

وتفسير ذلك هو أن السلع العامة هي بطبيعتها سلع غير قابلة للتجزئة ، بمعنى أنه يستفيد بها جميع الأفراد كالدفاع الوطني مثلاً حيث يتولى الجيش حماية الوطن من الاعتداءات الخارجية ، وينتفع بهذه الحماية جميع المواطنين دون استثناء إذ لا يمكن تجزئة هذه الحماية بحيث ينتفع بها بعض الأفراد دون البعض الآخر .

أما الخاصة الثانية وهي تناقص التكاليف بالنسبة لجانب العرض فهي ترجع أيضاً إلى عدم قابلية السلع العامة للتجزئة بالإضافة إلى استنادها إلى رأسمال ثابت كبير في إنتاجها ، ومن ثم فإن تزايد عدد المستهلكين يؤدي إلى انخفاض التكلفة المتوسطة لهذه السلع .

ويتضح لنا مما سبق أن السلع أما أن تكون عامة أو خاصة ، إلا أن واقع الأمر ليس كذلك بمعنى أنه لا يتيسر تعيين الحد الفاصل بين السلع العامة والسلع الخاصة بصورة ثابتة . فالسعلة العامة في إحدى الدول قد تكون سلعة خاصة في دولة أخرى ، بل داخل الدولة الواحدة قد نجد أن بعض السلع الخاصة الحالية قد تحول في المستقبل إلى سلع عامة نظراً لما يراه صناع السياسات الاقتصادية ومتخذي القرار أن الحاجات التي تشبعها هذه السلع تمس كيان المجتمع .

# الفصـــل الثانــــــــي

## تقسيمات النفقات العامـــــة

يقصد بتقسيمات النفقات العامة ، التقسيمات التــي تقــوم علــى معــايير اقتصادية بهدف معرفة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الاقتصاد القومي .

والواقع أن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة تثير صعوبات عملية حيث أن كل نفقة عامة لها آثار مباشرة وأخرى غير مباشرة ولذلك فإن تقســيمات النفقــات العامة تتم تبعاً لآثارها المباشرة فقط لأن أخذ الآثار غير المباشرة أيضاً في الاعتبار يضلل التقسيم لأنه يجعل جميع النفقات مهما اختلفت أغراضها تؤثر في الأوضــاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وعلى هذا الأساس فإن تقسيمات النفقات العامــة تأخذ الصور الآتيــــة :

١- تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار استخدام القوة الشرائية (نفقات حقيقية ونفقات تحويلية) .
٢- تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار طبيعة العملية الاقتصادية (التقسيم الوظيفي للنفقات العامة) .
٣- تقسيم النفقات العامة وفقاً لمعيار طبيعة الإيرادات العامـــة (نفقـــات عاديـــة ونفقات غير عادية) .

وفيما يلي شرحاً واضحاً لهذه الأنواع من النفقات العامة المختلفة :

## أولاً : النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية

تقسم النفقات العامة من حيث تأثيرها على الدخل القومي إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية وهناك ثلاث معايير للتفرقة بين هذين النوعين من النفقات العامة :

١- أساس التفرقة هو معرفة ما إذا كانت النفقة تتم بمقابل أو بلا مقابل فتعتبر النفقة حقيقية إذا تمت بمقابل ، وتعتبر تحويلية إذا تمت بلا مقابل وبعبارة أخرى فإن النفقات الحقيقية تتطلب مقابلاً يتمثل فيما تحصل عليه الدولة من سلع وخدمات لإشباع الحاجات العامة : فعلى سبيل المثال ما تنفقه الدولة على التعليم والعلاج يعتبر نفقات حقيقية لأنها تحصل في مقابل ذلك على خدمات تعليمية وخدمات صحية ، أما النفقات التحويلية فإنها تتم بدون مقابل ومن أمثلة هذه النفقات إعانات الإنتاج .

٢- **معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي**

أساس التفرقة معرفة ما إذا كانت النفقة تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي أم لا ، فتعتبر النفقة حقيقية إذا أدت مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي وتعتبر تحويلية إذا لم تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي .

٣- **معيار من الذي يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع**

أساس التفرقة معرفة ما إذا كانت الدولة أم الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع ، فتعتبر النفقة حقيقية إذا كانت الدولة هي التي تقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع ، وتعتبر النفقة تحويلية إذا كان الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر لهذه الموارد .

## الفرق بين النفقات التحويلية المباشرة وغير المباشرة

تنقسم النفقات التحويلية إلى نفقات تحويلية مباشرة (نقدية) ونفقات تحويلية غير مباشرة وأساس التفرقة هو معرفة ما إذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقداً أم لا. فإذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقداً فتكون هذه نفقات تحويلية مباشرة ، حيث يتم تحويل جزء من القوة الشرائية عن طريق أعطاء المستفيد دخلاً نقدياً أما إذا كان المستفيد يتلقى سلعة أو خدمة مجاناً أو يدفع مقابلها ثمناً يقل عن تكاليف إنتاجها ، فتكون هذه النفقات تحويلية غير مباشرة .

ومن الواضح أن التحويلات المباشرة تؤدي إلى زيادة الدخول النقدية للأفراد ، على حين أن التحويلات غير المباشرة تؤدي إلى زيادة الدخول الحقيقة للأفراد .

## أنواع النفقات التحويلية

تنقسم النفقات التحويلية إلى ثلاث أنواع هي : اقتصادية ، اجتماعية ، مالية.

**١ - النفقات التحويلية الاقتصادية :**

هي النفقات التي تدفعها الدولة في شكل إعانات بهدف تخفيض أثمان السلع الضرورية بحيث تصبح في متناول أيدي ذوي الدخول المحدودة .

**٢ - النفقات التحويلية الاجتماعية :**

هي النفقات التي تدفعها الدولة في شكل إعانات نقدية مباشرة إلى بعض الأفراد أو بعض الفئات بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي ، ومن أمثلة هذه النفقات التأمينات الاجتماعية والمبالغ التي تدفع في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة .

٣ – النفقات التحويلية المالية

هي النفقات التي تدفعها الدولة لسداد أقساط الدين العـــام وفوائـــده وتمثـــل النفقات التحويلية المالية نسبة كبيرة من إجمالي النفقات التحويلية ولاسيما في الدول النامية حيث تعاظمت في السنوات الأخيرة مشكلة الدين العام في هذه الدول .

## ثانياً : التقسيم الوظيفي للنفقات العامة

يقصد بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة تقسيمها تبعاً للوظائف التي تؤديهـــا الدولة والغرض من هذا التقسيم هو إظهار مقدرة نشاط الحكومة في أوجه إنفاقهـــا المختلفة أو بعبارة أخرى ما تنفقه في تأدية خـــدماتها للأفـــراد والقيـــام بوظائفهـــا المتعددة .

وقد درج الاقتصاديون على التمييز بين ثلاثة وظائف أساسية للدولة هـــي الوظيفة الإدارية والوظيفة الاجتماعية والوظيفة الاقتصادية . وعلى هذا الأســـاس فإن التقسيم الوظيفي للنفقات العامة يتضمن ثلاثة أنواع مختلفة هي النفقات الإدارية، النفقات الاجتماعية ، النفقات الاقتصادية .

وفيما يلي تفصيل هذه العناصر بإيجـــاز :

١ – النفقات الإدارية للدولـــة

وهي النفقات المتعلقة بتيسير المرافق العامة وتشمل هذه النفقات مرتبـــات الموظفين وأجور العمال ومكافآتهم ومعاشاتهم ونفقات رئـــيس الدولـــة ومكافـــآت أعضاء السلطة التشريعية ، ويمكن القول أن النفقات الإدارية تتضمن نفقات الدفاع والأمن والعدالة والتمثيل السياسي ، كما تمثل نفقات الدفاع أهم بنود هذا النوع من النفقات .

### ٢ – النفقات الاجتماعية للدولة

هي النفقات المتعلقة بالأغراض الاجتماعية للدولة ، وبعبارة أخرى هي النفقات اللازمة لإشباع الحاجات العامة التي تؤدي إلى التنمية الاجتماعية للأفراد وتحقيق قدر من التضامن وتشمل هذه النفقات ما يتعلق بالتعليم والصحة والثقافة العامة والتأمينات الاجتماعية ويمثل الإنفاق على التعليم البند الرئيسي في النفقات الاجتماعية .

### ٣ – النفقات الاقتصادية للدولة

هي النفقات المتعلقة بالأغراض الاقتصادية للدولة ، وبعبارة أخرى هي النفقات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومي بخدمات أساسية مثل الرى والصرف والنقل والمواصلات ، المياه الكهرباء ، الطرق ... الخ .

## ثالثاً – النفقات العادية والنفقات غير العادية

### (أ) أسباب تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية

يمكن القول أن سبب تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية إنما يرجع إلى الحاجة لتحديد مدى الالتجاء إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات العامة فمن المعروف أن تزايد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أدى إلى زيادة النفقات العامة مما استدعى الالتجاء إلى مصادر إيرادات غير عادية أو استثنائية وبصفة خاصة إصدار القروض العامة والإصدار النقدي .

وكان من نتائج التمييز بين النفقات الغادية والنفقات غير العادية وكذلك الإيرادات العادية والإيرادات الغير عادية ظهور التمييز بين الميزانية العادية

والميزانية غير العادية . فالميزانية العادية تشمل النفقات العادية والإيرادات العادية أما الميزانية غير العادية فإنها تشمل النفقات غير العادية والإيرادات غير العادية .

**(ب) معايير التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية**

هناك خمسة معايير للتفرقة بين هذين النوعين من النفقات العامة:

**١- معايير الانتظام والدورية**

أساس التفرقة هنا هو معرفة ما إذا كانت تتم بانتظام أي بصفة دورية (سنوياً) فتعتبر النفقة عادية أولاً تتمتع بالانتظام والدورية فتعتبر النفقة غير عادية وبعبارة أخرى فإن النفقات العادية هي تلك التي تظهر كل سنة أو على فترات منتظمة ويلاحظ أن انتظام ودورية هذه النفقات لا يعني ثبات حجمها من ميزانية إلى أخرى وإنما يكفي تكرارها بنوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف حجمها من ميزانية إلى أخرى حتى تعتبر نفقات عادية . ومن أمثلة هذه النفقات مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة .

أما النفقات غير العادية فإنها لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الموازنة العامة للدولة أي أنها تكون نفقات عرضية وغير متوقعة ومن أمثلة هذه النفقات تمويل الحروب ومواجهة آثار الكوارث الطبيعية وإنشاء السدود والخزانات ومد خطوط السكك الحديدية.

**٢- معيار الفترة التي تستمر خلالها آثار النفقات العامة**

أساس التفرقة هنا هو الفترة التي تنتج فيها النفقات العامة آثارها فالنفقات العادية طبقاً لهذا المعيار هي تلك التي تستوعب بكامل قيمتها

في الأموال المنتجة من السلع والخدمات خلال الفترة المالية أو السنة المالية التي أنفقت خلالها ومن أمثلة ذلك الأجور والمرتبات وفوائد الدين العام أما النفقات غير العادية طبقاً لهذا المعيار فهي تلك التي تتعدى الفترة المالية التي أنفقت خلالها .

٣- معيار توليد الدخل

أساس التفرقة هنا هو معرفة ما إذا كانت النفقات العامة تعطى دخلاً أم لا ، حيث أن النفقات العادية هي تلك التي لا تعطي دخلاً أما النفقات غير العادية فهي تلك التي تعطي دخلاً ومن الواضح أن هذا المعيار يستند إلى قواعد الاقتصاد الخاص أي اقتصاد المشروع الخاص . ومن المعروف أنه من بين هذه القواعد اعتبار القرض العنصر الأساسي في الميزانية غير العادية . وأنه يجب تخصيصه لتغطية نفقات تولد دخلاً يكفي لرد قيمة القرض وفوائده .

وقد كان من الطبيعي أن يفقد هذا المعيار أهميته على أثر انتهاء الفكر التقليدي وتطور دور الدولة ومن ثم انتصار فكرة الخدمة العامة على فكرة الربح والتوسع في تقديم الخدمات المجانية .

٤- معيار إنتاجية النفقة العامة

أساس التفرقة هنا هو ما إذا كانت النفقات العامة منتجة أم غير منتجة فالنفقات المنتجة تكون هي النفقات غير العادية ، أما النفقات غير المنتجة فتكون هي النفقات العادية والواقع أن هذا المعيار أكثر اتساعاً من المعيار السابق (معيار توليد الدخل) حيث أن بعض

النفقات العامة قد لا تعطي دخلاً ولكنها تعتبر نفقات منتجة كما هو الحال بالنسبة للنفقات الاستثمارية مثل النفقات العامة المخصصة لإنشاء المدارس والمستشفيات والطرق . وهكذا نرى أن معيار إنتاجية النفقة العامة يوسع من نطاق النفقات غير العادية .

**٥- معيار المساهمة في تكوين رؤوس الأموال العينية**

يرى بعض علماء المالية العامة أنه يمكن التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية على أساس مساهمتها في تكوين رؤوس الأموال العينية فالنفقات العادية هي تلك التي لا تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية ويطلق عليها اسم النفقات الجارية أو التسييرية أو الاستغلالية وهى التي تلزم لتسيير المرافق العامة للدولة. أما النفقات غير العادية فهى التي تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية ، ويطلق عليها اسم نفقات إنتاجية لا تعطي دخلاً .

وتظهر التفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية من حيث:

- النفقات الرأسمالية تبرر من الناحية المالية الالتجاء إلى القروض العامة بغرض تغطيتها .
- التفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية تبرر في التطبيق العملي الأخذ بميزانية عامة وميزانية غير عادية .
- كذلك تتضح أهمية النفقات الرأسمالية في حالة إعادة البناء والتعمير على أثر الحروب ، وفي حالة الدول النامية التي تستدعى ظروف القضاء على التخلف الاقتصادي فيها زيادة حجم

الاستثمارات لإقامة الهياكل الأساسية وزيادة الإنتاج حتى يمكن تحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي .

# الفصل الثالث
## أسباب تزايد النفقات العامة

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات العامة من الظواهر العامة في جميع الدول مهما اختلفت نظمها الاقتصادية (دول رأسمالية ودول اشتراكية) ومهما اختلفت درجة تقدمها الاقتصادي (دول متقدمة ودول نامية) . ويمكن النظر هنا إلى أنه على الرغم من اتجاه النفقات العامة نحو التزايد في جميع الدول إلا أنه قد يحدث في بعض الدول وفي بعض السنوات أن يظل حجم النفقات العامة ثابتاً بل وقد يتجه نحو الانخفاض ولكن ما يلبث أن يتجه بعد ذلك نحو التزايد ولذلك يمكن القول أن النفقات العامة تتجه نحو التزايد في المدى الطويل .

وتجدر الإشارة إلى أن تزايد النفقات العامة لا يعني بالضرورة زيادة المنفعة المترتبة عليها والتي تتمثل في زيادة أنواع الخدمات التي تؤديها الدولة أو ارتفاع مستوى أدائها كما أن ذلك لا يعني بالضرورة زيادة التكاليف العامة على الأفراد فقد ترجع هذه الزيادة إلى أسباب ظاهرية تؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة دون زيادة هذه المنفعة أو تحسينها أو زيادة عبء التكاليف العامة.

وقد يؤدي تزايد النفقات العامة إلى زيادة المنفعة المترتبة عليها وزيادة عبء التكاليف العامة وفي هذه الحالة تكون زيادة النفقات العامة (بشكل كلي أو جزئي) راجعة إلى أسباب حقيقة .

ويتضح مما تقدم أن زيادة النفقات العامة قد ترجع إلى أسباب ظاهرية وقد ترجع إلى أسباب حقيقية ، وفيما يلي شرح هاتين المجموعتين من الأسباب بإيجاز :-

## أولاً – الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

### ١ – انخفاض قيمة النقود

يقصد بقيمة النقود قوتها الشرائية أي سلطان النقود في المبادلة بكافة السلع والخدمات ، فقيمة الجنيه مثلاً عبارة عن كمية السلع والخدمات التي يمكن شراؤها بالجنيه أي القوة الشرائية للجنيه ولما كانت قيمة النقود ليست في الواقع سوى مقلوب مستوى الأسعار فمعنى ذلك أن ارتفاع الأسعار يعني انخفاض قيمة النقود (بنفس النسبة) أي انخفاض قوتها الشرائية .

وبعبارة أخرى فإن ارتفاع الأسعار يعني أنه يلزم على الدولة أن تدفع عدد من وحدات النقد أكبر مما كانت تدفعه من قبل للحصول على نفس القدر من السلع والخدمات ولذلك فعند إجراء مقارنة بين حجم النفقات العامة في فترات مختلفة بهدف قياس الزيادة فيها خلال هذه الفترة ، يكون من الضروري أن نأخذ في اعتبارنا التغيرات التي تحدث في المستوى العام للأسعار من فترة إلى أخرى أي ضرورة استبعاد أثر انخفاض قيمة النقود من فترة إلى أخرى .

### ٢ – اختلاف طرق المحاسبة الحكومية

قد ترجع زيادة النفقات العامة إلى اختلاف طرق المحاسبة الحكومية وبصفة خاصة طريقة القيد في الحسابات . فقد كان المتبع فيما مضى تخصيص بعض

الإيرادات التي تقوم بتحصيلها بعض الهيئات والمصالح والإدارات لتغطية نفقاتها بصورة مباشرة .

ولذلك فإن هذه الطريقة لتصوير حسابات الحكومة تعتبر معيبة لأنها قد تدعو إلى الإسراف والتبذير في الإنفاق ولذلك فإن معظم الدول قد عدلت عنها وأصبحت تقيد في الموازنة العامة للدولة جملة نفقات كل هيئة ومصلحة وإدارة في جانب وجملة إيرادات هذه الهيئة والمصلحة والإدارة في جانب آخر دون إجراء المقاصة بينهما . ومن الواضح أن هذا النظام في المحاسبة الحكومية يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة ولكنها في الواقع زيادة ظاهرية .

**٣ - التزايد السكاني**

يؤدي التزايد السكاني إلى زيادة حجم النفقات العامة وذلك لمواجهة الأعباء الجديدة التي تقع على عاتق الدولة ولاسيما في مجال الخدمات العامة مثل التعليم والصحة والأمن العام .

وعلى هذا الأساس فإن زيادة حجم النفقات العامة بنفس نسبة التزايد السكاني يعني أن زيادة حجم النفقات العامة ليست في الواقع سوى زيادة ظاهرية فقط . ولذلك حتى نتعرف على ما إذا كانت هناك زيادة حقيقية في حجم النفقات العامة أم لا ، فإن الأمر يستدعي استبعاد أثر التزايد السكاني وذلك بحساب متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة ومقارنة ما يطرأ عليه من تغيير من فترة إلى أخرى .

### ٤ – التوسع الإقليمـــــي

إن أثر التوسع الإقليمي على حجم النفقات العامة يشبه إلى حد بعيـد أثـر التزايد السكاني لأن الزيادة التي تطرأ على مساحة الدولة تؤدي بالضـرورة إلـى زيادة حجم النفقات العامة ومنها على سبيل المثال اتحاد الإقليم المصري والإقلـيم السوري عام ١٩٥٨ والأراضي التي احتلتها إسرائيل عام ١٩٦٧.

## ثانياً : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

### ١ – زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي

في ظل النظام الرأسمالي الحر الذي ساد خلال النصف الثاني من القـرن الثامن عشر وطوال القرن التاسع عشر ، لم تكـن الدولـة تتـدخل فـي النشـاط الاقتصادي ولعلنا نذكر قول أدم سميت أن الدولة يزداد نفعها بقدر عدم تدخلها فـي النشاط الاقتصادي ولقد كان دور الدولة في تلك الفترة من التاريخ يقتصـر علـى الدفاع والأمن الداخلي والقضاء ومع مطلع القرن العشرين ظهرت بوضوح مساوئ النظام الرأسمالي الحر مما أدى إلى انقضائه وظهور النظام الرأسمالي المقيد . وفي ظل هذا النظام تدخلت الحكومة في النشاط الاقتصادي بوسائل مختلفة مـن أهمهـا سياسة التأميم . وكان من الطبيعي إزاء ذلك أن يزداد حجم النفقات العامة .

### ٢ – تغير الدور الاجتماعي للدولة

مع تطور الفلسفة الاقتصادية في القرن العشرين تطورت أيضـاً الفلسـفة الاجتماعية مما أدى إلى اتساع الدور الاجتماعي للدولة وأصبح لزامـاً عليهـا أن تعمل على إعادة توزيع الدخل القومي بطريقة أقرب إلى العدالة وهكذا شهد القـرن العشرين تطبيق نظم التأمينات الاجتماعية والتوسع في منح الإعانات الاجتماعيـة

مثل إعانة البطالة وإعانة المرض وتحمل إعانات الدعم لتخفيض أسعار السلع الضرورية لتصبح في متناول الأفراد ذوي الدخول المحدودة ، ومن الواضح أن هذا الدور الاجتماعي الجديد للدولة يؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم النفقات العامة .

**٣ – تغير الدور السياسي للدولة**

أن التطور الذي شهده دور الدولة في القرن العشرين لم يكون قاصراً على الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وإنما شمل كذلك الناحية السياسية على المستويين الداخلي والخارجي . فعلى المستوى الداخلي انتشرت المذاهب الديمقراطية مما أدى إلى سيادة الطبقات الشعبية وقيام الحكومات بمشروعات مختلفة لخدمة هذه الطبقات كسباً لرضائها ولاسيما أنها الطبقات الأكثر عدداً . كما أنه في سبيل كسب رضاء الناخبين يسعى النواب إلى التقدم بمشروعات لخدمة المواطنين في دوائرهم الانتخابية ومن الواضح أن ذلك كله يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العامة .

وعلى المستوى الخارجي زادت أهمية التمثيل السياسي بين الدول كما تم إنشاء العديد من المنظمات الدولية والإقليمية حيث تشارك الدول فيها بأنصبة نقدية الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى زيادة حجم النفقات العامة .

**٤ – تأثير الحروب**

تؤدي الحروب ولاسيما الحروب الكبيرة إلى زيادة ضخمة في حجم النفقات العامة ويتأثر حجم النفقات العامة بسبب الحروب من خلال ثلاث مراحل هي مرحلة الاستعداد ، ومرحلة الحرب ذاتها ، ومرحلة ما بعد الحرب لإزالة آثارها ، فضلاً عما يكون قد تم عقده من قروض وفوائدها إلى جانب التعويضات المختلفة لمنكوبي الحرب .

# الفصل الرابع
# الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

## أولاً : أثر النفقات العامة على الإنتاج القومي

يتوقف مستوى الإنتاج القومي الكلي في حدود الإمكانيات المادية على مستوى الطلب الفعلي فإذا عرفنا أن النفقات العامة تشكل جزءاً من هذا الطلب الفعلي ، وأن هذا الجزء يزداد أهمية نتيجةٍ لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، أمكننا أن ندرك أهمية النفقات العامة في الإنتاج القومي وفي مستوى التشغيل عن طريق تأثيرها في مستوى الطلب الفعلي . وهذا يعني أن آثار النفقات العامة في الإنتاج يتوقف على أمرين :

### ١ – مدى تأثير النفقات العامة في الطلب الفعلي

وهو يتوقف على حجم النفقات العامة ونوعها خاصة إذا كانت نفقات حقيقية تشكل بمقدارها طلباً على السلع والخدمات أو كانت نفقات تحويلية يتوقف أثرها في الطلب الفعلي على كيفية تصرف المستفيدين بها أي على التسرب من دائرة الدخل بالنسبة للأفراد .

وهنا يلزم أن نشير إلى أثر النفقات التحويلية التي تتم لصالح أشخاص متوطنين في الخارج مثل ذلك الإعانات التي تقدمها الدولة لدولة أو هيئة أجنبية أو أقساط وفوائد الديون المستحقة للخارج ففي هذه الحالة يتوقف أثر هذه النفقات العامة في الطلب الفعلي على كيفية إنفاقها . فإذا خصصت لشراء سلع وخدمات من الداخل أثرت على الطلب الفعلي وإذا حولت بعملة أجنبية أو عملة وطنية ولم

تستخدم في الشراء من الداخل يعتبر هذا تسرب في دورة الدخل ولا أثر للنفقات التحويلية هنا في الطلب الفعلي.

**٢ - مدى تأثير الطلب الفعلي في حجم الإنتاج والتشغيل**

وهو ما يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي أي على مستوى التشغيل في البلاد المتقدمة وعلى درجة النمو في البلاد الآخذة في النمو . وتفصيل ذلك أن أثر الطلب الفعلي ينقسم بين الإنتاج والأثمان وأن هذا الانقسام يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي بحيث يزداد هذا الأثر في الإنتاج ويقل في الأثمان بمقدار درجة هذه المرونة .

وعلى ذلك نجد أثر الزيادة في الطلب الفعلي تنصرف بصفة أساسية إلى الائتمان في حالة التشغيل الكامل في البلاد المتقدمة وفي حالة البلاد المتخلفة التي لم تصل بعد إلى مرحلة التنمية وإلى الإنتاج في حالة انتشار البطالة . أما النفقات العامة التي تخصص لشراء سلع استثمارية من الخارج فإنها إن لم تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي في نفس الفترة إلا أنها تؤدي إلى زيادة رأس المال القومي أي زيادة المقدرة الإنتاجية للبلاد .

**أ - أثر النفقات العامة على الإنتاج**

النفقات العامة لها أثر مباشرة على الإنتاج يتمثل في النتيجة التي تترتب على الزيادة الأولية في الطلب الفعلي المترتبة على الإنفاق العام . والنفقات العامة لا تمارس آثار واحدة على الإنتاج القومي إنما يتوقف ذلك على الغرض منها ، على النحو التالي :

**١ – أثر النفقات العامة المنتجة على الإنتاج**

هناك كثير من النفقات العامة يخصص للمساهمة في الناتج القومي إذ يخصص لإنتاج أموال اقتصادية سواء كانت سلعاً مادية أو خدمات شخصية (ومثال ذلك الخدمات التعليمية والثقافية والصحية) وهذه تعرف بالنفقات المنتجة بالمعنى الواسع أي التي تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي بطريق مباشرة وهي تخرج من يد الدولة .

**ويمكن أن تقسم النفقات المنتجة بهذا المعنى إلى قسمين :**

أ – نفقات تؤدي إلى إنتاج أموال استهلاك سواء كانت سلع مادية أو خدمات شخصية .

ب – نفقات تؤدي إلى إنتاج أموال استثمار أي تكون رؤوس أموال عينية وهذه تعرف بالنفقات الرأسمالية أو النفقات الاستثمارية . وتؤدي هذه النفقات الاستثمارية بالإضافة إلى ما تحدثه من زيادة في الدخل القومي إلى زيادة المقدرة الإنتاجية للاقتصاد القومي .

وتشكل النفقات العامة في نطاق الإنتاج منافساً للنفقات الخاصة في حالة التشغيل الكامل الحالة القريبة منه وتؤدي هذه الحالة (زيادة النفقات العامة) إلى تحويل جزء من عوامل الإنتاج من القطاع الخاص للقطاع العام .

**ب – أثر الإعانات الاقتصادية على الإنتاج**

يقصد بالإعانات الاقتصادية تلك الإعانات التي تمنح لبعض المشروعات الخاصة أو العامة بغرض تحقيق بعض الأغراض الاقتصادية . وقد تمثلت الأغراض التقليدية لهذه الإعانات الاقتصادية في محاربة التضخم وفي تخفيض

الأثمان خاصة أسعار السلع الضرورية وذلك بغرض تخفيض نفقات المعيشة بالنسبة للطبقات الفقيرة . ولم يعد الغرض الرئيسي للإعانات الاقتصادية محاربة التضخم فقط بل تهدف الإعانات الاقتصادية بصفة أساسية إلى رفع الإنتاج القومي وإلى رفع المقدرة الإنتاجية للاقتصاد القومي وذلك بعدة طرق أهمها :

أ- تعويض المشروعات ذات النفع العام عما تقدمه من خدمات استثنائية للجمهور ، رغبة في استمرار هذه المشروعات في تقديم هذه الخدمات .

ب- تحقيق التوازن المالي لبعض المشروعات ذات النفع العام أي تغطية ما يكون في ميزانيتها من عجز وذلك ضماناً لاستمرار الخدمة العامة ولنموها .

ج- تشجيع التصدير وذلك بمنح إعانات للمصدرين ، وتحدد هذه الإعانات تبعاً لحجم الصادرات . وواضح أن هذه الإعانات وهي تهدف إلى تشجيع الإنتاج تهدف إلى تحسين ميزان المدفوعات وعلى ذلك فإن نتائج هذه الإعانات في ميزان المدفوعات تقاس بمقدار ونوع العملات التي تحققها .

د- تشجيع الاستثمار والتنمية الاقتصادية وتتضح أهمية هذا الغرض على وجه الخصوص في الدول النامية إذ يكون من اللازم إعانة الصناعات التي تعتبر ضرورية للتنمية الاقتصادية والتي لا تستطيع القيام أو النجاح دون إعانات حكومية . وتؤدي هذه الإعانات إلى التوسع في الاستثمار ، كما تؤدي أيضاً إلى توجيه الاستثمارات إلى القطاعات التي تعتبر لازمة للتقدم الاقتصادي أو لازمة لتشغيل بعض المواد المعطلة خاصة الأيدي العاملة .

**ج – أثر النفقات الحربية على الإنتاج القومي**

أصبحت النفقات الحربية تشكل نسبة كبيرة من مجموع النفقات العامة في الوقت الحاضر ، الأمر الذي يزيد من أهمية ما يترتب عليها من آثار في الاقتصاد القومي . وقد مارست النفقات الحربية منذ زمن بعيد هذه الآثار الهامة على الاقتصاد القومي ولاشك أن آثار النفقات الحربية تتزايد بصفة خاصة في أوقات الحروب وفي أوقات الاستعداد لها ومن المؤكد أن المنافع التي تترتب على النفقات الحربية ليست موضع شك ولكنها غالباً ما تكون من طبيعة عسكرية أو من طبيعة سياسية لا من طبيعة اقتصادية . وقد كان لهذه الاعتبارات سبباً في إثارة الشك حول تقدير الآثار المباشرة للنفقات الحربية على الاقتصاد القومي . فالنفقات الحربية توجه جزءاً من المنتجات والمواد البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحربية ولذلك فإنها تعتبر عادة المثل التقليدي للنفقات الاستهلاكية غير المنتجة .

ومع ذلك فإن هذا الحكم ليس صحيحاً علي إطلاقه وذلك أن بعض النفقات الحربية تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي ولذلك سندرس آثار النفقات الحربية في الإنتاج القومي سواء :

١ – الآثار الانكماشية للنفقات الحربية .

٢ – الآثار التوسعية للنفقات الحربية .

**١ – الآثار الانكماشية للنفقات الحربية**

تؤدي النفقات الحربية إلى تحويل جزء من المنتجات وجزء من عوامل الإنتاج (الموارد الطبيعية والأيدي العاملة) من إشباع الحاجات المدنية إلى إشباع الحاجات الحربية .

ومعنى ذلك أن النفقات الحربية تؤدي إلى تحويل جزء من المنتجات من الاستخدام المدني إلى الاستخدام الحربي أي أنها تؤدي إلى تخفيض الإنتاج القومي. وواضح أن انخفاض الإنتاج القومي يستتبع انخفاض الاستهلاك القومي بالإضافة إلى ذلك فإن الاستهلاك الحربي يؤدي إلى ارتفاع أثمان عوامل الإنتاج أي ارتفاع نفقة الإنتاج وهو ما يستتبع انخفاض الإنتاج كما يؤدي إلى ارتفاع أثمان المنتجات وبالتالي انخفاض الاستهلاك .

**٢ – الآثار التوسعية للنفقات الحربية :**

ذكرنا أن النفقات الحربية تؤدي إلى تحويل جزء من عوامل الإنتاج من الإنتاج المدني إلى الأغراض الحربية أي إلى الاستهلاك غير المنتج وأن ذلك يستتبع انخفاض الإنتاج القومي وبالتالي الاستهلاك القومي . ولكن هذا التحليل لا يمكن أن يبين لنا كل ما يمكن أن يترتب على النفقات الحربية من آثار اقتصادية ، لذلك يكون من الضروري في سبيل بيان أثر النفقات الحربية على الإنتاج القومي أن نفرق بين مختلف النفقات الحربية تبعاً للغرض منها ، كما يكون من الضروري أن نفرق بين آثار النفقات الحربية التي تنفق في الداخل وآثار النفقات الحربية التي تخصص للاستيراد .

**أ – اختلاف آثار النفقات الحربية على الإنتاج تبعاً لأغراضها**

رأينا أنه لا نستطيع أن نحدد للنفقات الحربية على اختلاف أغراضها آثاراً واحدة في الإنتاج القومي ، ولذلك يكون من الضروري في هذا الصدد أن نفرق بين نوعين من النفقات الحربية :

١- **النفقات التي تخصص للسير المعتاد للجيش** : ومثالها تلك التي تخصص لرفع مرتبات الجنود والعمال وتلك التي تخصص لشراء ما يلزم من المعدات ويعتبر هذا النوع من النفقات الحربية استهلاكا غير منتج ، وإن كان نافعاً ونقصد بذلك أنه لا يؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي .

٢- **النفقات التي تخصص لإقامة الصناعات الحربية** أو لإقامة المنشآت الأساسية ومثالها الطرق والمطارات والموانئ ويؤدي هذا النوع من النفقات الحربية إلى نمو الجهاز الإنتاجي وإلى زيادة المقدرة الإنتاجية وبالتالي إلى زيادة الإنتاج القومي . ومعنى ذلك أن النفقات الحربية لا تقتصر على ترتيب الآثار الانكماشية في الإنتاج القومي بل أنها كثيراً ما تؤدي إلى آثار توسعية أيضاً فالنفقات الحربية التي تخصص لإنشاء الصناعات الحربية من الممكن تحويلها كلياً أو جزئياً إلى الإنتاج المدني . كما أن هذه النفقات التي تخصص لإنشاء الصناعات الحربية تشكل طلباً أساسياً على الصناعات الأساسية مما يؤدي إلى زيادة غير مباشرة للإنتاج القومي .

**ب – اختلاف آثار النفقات الحربية تبعاً لإنفاقها في الداخل أو في الخارج :**

ومن ناحية ثانية يجب أن نفرق بين ما إذا كانت النفقات الحربية قد خصصت لاستيراد المعدات الحربية من الخارج أم خصصت لإقامة صناعات حربية في الداخل . وفي الحالة الأولى نجد أن النفقات الحربية لا تؤدي إلى التوسع في الإنتاج القومي بل تؤدي على العكس من ذلك إلى انخفاض استيراد الآلات اللازمة لهذا التوسع وذلك نتيجة لتخصيص العملات الأجنبية للاستيراد الحربي . وتؤدي أيضاً إلى إحداث عجز في ميزان المدفوعات مما يعوق التوسع الاقتصادي

وذلك عن طريق تخفيض قيمة العملة الوطنية وهو ما يعني ارتفاع أثمان الواردات. أما إذا خصصت النفقات الحربية للإنفاق في الداخل فإنها تؤدي إلى زيادة التوسع الاقتصادي .

## ثانياً : آثار النفقة العامة على الاستهلاك

تؤثر النفقات العامة على الاستهلاك بطريق مباشر وبطريق غير مباشر ونقصد بالأثر المباشر للنفقة العامة ، ما قد يحدث من زيادة أولية في الطلب على أموال الاستهلاك على الإنفاق العام ، بينما يظهر للنفقات العامة أثر غير مباشر عند زيادة الطلب على الاستهلاك خلال الزيادة في الإنتاج هي ما تعرف بظاهرة "الاستهلاك المولد" نتيجة لأثر عامل "المضاعف" . ويمكن ملاحظة هذا النوع من الآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك ، من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام ومن خلال النفقات التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو أجور تخصص نسبة كبيرة منها ، لإشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات .

### ١ - نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام

من المعروف أن الدولة في سبيل قيامها بوظيفتها قد تنفق أموالاً في سبيل إدارتها للمرافق العامة . فالدولة تكون مستهلكة إذن عند الاتفاق على إشباع الحاجات العامة . تماماً كما يكون الفرد مستهلكاً إذا ما أنفق مبلغاً على إشباع حاجاته الخاصة . والاستهلاك الحكومي أو العام قد يتخذ صورة شراء سلع أو مهمات تتعلق بأداء الوظيفة العامة أو تلزم للموظفين العموميين أو عمال المرافق العامة .

ويرى البعض أن هذه النفقات تمثل نوعاً من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة ، فبدلاً من أن تعطى الدولة لهؤلاء الأفراد دخولاً كبيرة تمكنهم من استهلاك هذه السلع أو الخدمات ، فإنها تقوم بتقديمها إليهم ، وعلى ذلك فإن هذه النفقات العامة التي تصرف على مثل هذه السلع أو الخدمات لا تؤثر في الواقع على حجم الاستهلاك الكلي .

**٢ – نفقات الاستهلاك الخاصة بالدخول الموزعة**

تقدم الدولة لموظفيها وعمالها نفقات في صورة مرتبات وأجور أو معاشات، ويخصص الجزء الأكبر من دخول الأفراد هذه (النفقات العامة) لإشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات ، ومن الواضح أن نفقات الدولة هذه تعتبر مقابل ما يؤديه عمالها من أعمال أو خدمات ولذلك فهي تعتبر من قبيل النفقات العامة المنتجة ، حيث تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي . ومن ثم فدخول الأفراد هنا تؤدي إلى زيادة الاستهلاك وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر "المضاعف" ولا يخفى كذلك أثر النفقات العامة التي تعطيها الدولة في صورة إعانات اجتماعية عينية لصالح بعض الفئات أو الطبقات الفقيرة أو إعانات اقتصادية لصالح بعض الصناعات من أجل تخفيض أثمان المنتجات إذ يترتب على مثل هذه النفقات العامة زيادة الطلب وبالتالي زيادة الاستهلاك .

فالدولة المتقدمة اقتصادياً لا تعمل على زيادة إنفاقها العام المؤدي إلى إحداث زيادة في الاستهلاك وذلك عند تحقق العمالة الكاملة ، تجنباً لحدوث تضخم أو ارتفاع في مستوى الأسعار ، بينما تميل إلى زيادة هذا النوع من الإنفاق العام

عند نقص التشغيل لزيادة الطلب على الاستهلاك ، وذلك رغبة في إتاحة الفرصة للمدخرات المتراكمة نحو التوجه للاستثمارات .

أما الدول النامية ، فنرى مشكلتها مزدوجة ، فحجم المدخرات ضئيل وجهازها الإنتاجي لا يتسم بالمرونة الكافية . ومن ثم فيكون توجيه سياسة الإنفاق العام محوطاً بهذين الاعتبارين ، للتحكم في حجم الاستهلاك بالشكل الذي يضمن تحقق المدخرات الكافية للاستثمارات التي تتطلبها عملية التنمية ، ويكون متفقاً في الوقت ذاته مع مدى مرونة العرض الكلي للسلع والخدمات . وعلى أية حال فمن السياسات الشائعة للدول التي تسير في طريق التنمية ، العمل على رفع الطلب على الاستهلاك الخاص بالطبقات الفقيرة أو محدودة الدخل ، والإقلال من الطلب على الاستهلاك الخاص بالطبقات ذات الدخل أو الثروة المرتفعة ، رغبة في توجيه مدخرات أفرادها نحو الاستثمار ، وبالتالي زيادة التصدير وتخفيف العجز في ميزان المدفوعات .

**ثالثاً : أثر النفقات العامة الحقيقية في إعادة توزيع الدخل القومي**

يتمثل الأثر المباشر للنفقات الحقيقية في زيادة الإنتاج القومي ، وبالتالي فإن هذه النفقات تسهم في "التوزيع الأولي" للدخل القومي ، وذلك لأنها تؤدي إلى خلق دخول جديدة لعوامل الإنتاج . إلا أنه يجب ألا يفهم من ذلك أن هذه النفقات لا تباشر أثراً على إعادة توزيع الدخل القومي ، فهي يمكن أن تؤثر ، ولكن بطريق غير مباشر ، على إعادة توزيع الدخل القومي . ولتفهم هذه الآثار ، التي يمكن أن يحدثها هذا النوع من الإنفاق ، نقوم بالتمييز بين الأنواع التالية من النفقات العامة الحقيقية .

**(أ) النفقات العامة على الأجور والمرتبات** : يؤدي هذا النوع من الإنفاق إلى تكوين دخول جديدة لعوامل الإنتاج ، وبالتالي تؤثر في "التوزيع الأولى" للدخل . إلا أنـه يمكن أن تؤثر الأجور والمرتبات على إعادة توزيع للدخول ، حينما تتعدى قيمـة الأجور والمرتبات القيمة الحقيقية لخدمة العمال والموظفين مقارنة بسعر السوق . ولذا يستحسن إدخال أثر هذا النوع من الإنفاق العام في نطاق التوزيـع الأولـى للدخل وليس في نطاق إعادة توزيع الدخل .

**(ب) النفقات العامة الحقيقية الاجتماعية** : وهي تلك التي تؤدي إلى خلق خـدمات عامة توزع بالمجان أو بثمن يقل عن ثمن التكلفة ومثلها الخدمات التعليمية والطبية، والثقافية . وهذا النوع من الإنفاق يؤدي إلى زيادة الدخول الحقيقية للمستفيدين منها. وبالتالي فإنها تباشر ، بالإضافة على أثرها في التوزيع الأولى عن طريـق خلـق دخول جديدة ، أثراً في إعادة توزيع الدخل القومي نظراً لأهمية هذا الأثـــر فـي إعادة توزيع الدخل القومي فإن البعض ينظر إلى اعتبار هذا النوع من قبيل النفقات التحويلية ، وذلك للدلالة على أنها تحدث اثر رأسياً على إعادة التوزيع .

**(ج) النفقات العامة الإدارية** : وتتمثل في النفقات العامة على مرافق الدفاع والأمن الداخلي والقضاء والتمثيل الخارجي . وهذا النوع من الإنفاق يسهم فـي التوزيـع الأولى للدخل ، ولا يسهم في إعادة توزيع الدخل القومي إلا عن طريق تأثيرها في المستوى العام للأثمان . وفي النهاية من المفيد أن نشير إلى أن النفقات العامة فـي مجموعها ، أي النفقات الحقيقية والتحويلية ، يمكن أن تنتج أثراً في إعادة توزيـع الدخل القومي عن طريق تأثيرها في المستوى العام للأثمان ، فزيادة النفقات العامة عن حد معين يمكن أن تؤدي إلى التضخم النقدي مما يستتبع ارتفاع مستوى أسعار

السلع والخدمات وهو ما يعني انخفاض الدخول الحقيقية ، خاصة بالنسبة لأصحاب الدخول النقدية الثابتة (الأجور والمرتبات ، الإيجارات ، الفوائد .... الخ) . ومعنى ذلك أن ارتفاع الأسعار يؤدي إلى إعادة توزيع الدخول الحقيقية في غير صالح أصحاب الدخول النقدية الثابتة وفي صالح أصحاب الدخول النقدية المرنة (الأرباح بصفة خاصة) .

وعلى العكس من ذلك إذا نقص حجم النفقات العامة عن الحد المعين أدى ذلك إلى الانكماش الاقتصادي ، مما يترتب عليه ارتفاع القوة الشرائية للنقود ، مما يعني ارتفاع الدخول الحقيقية ، خاصة بالنسبة لأصحاب الدخول الثابتة . ومعنى ذلك أن انخفاض الأسعار سوف يؤدي إلى نوع من إعادة توزيع الدخل القومي من أصحاب الدخول المرنة إلى أصحاب الدخول الثابتة .

**رابعاً : استخدام مبدأ المضاعف والمعجل لتحديد الآثار غير المباشرة للإنفاق العام**

حتى يمكن استخدام مبدأ المضاعف في تحديد الآثار غير المباشرة للإنفاق العام على الإنتاج القومي (الدخل القومي) ، يلزم أن نحدد أولاً ، كمية الإنفاق التي سوف تحدث التضاعف في الدخل القومي ، ويلزم ثانياً ، أن نأخذ في الاعتبار طريقة تمويل الميزانية . ولتفسير ذلك ، نحن نعلم أنه تترتب على زيادة الإنفاق العام آثار مضاعفة على الدخل القومي وعلى الناتج القومي ، يمكن تحديدها عن طريق استخدام مبدئي المضاعف والمعجل . إلا أن هذه الآثار التوسعية التي تحدث بناء على زيادة في الإنفاق العام ، يقابلها آثار انكماشية على كل من الدخل القومي والناتج القومي ، نظراً إلى أن تمويل الزيادة في الإنفاق العام تتم ، عادة عن طريق الاقتطاع من دخول الأفراد ، هذا النقص في دخول الأفراد سوف يؤدي إلى سلسلة

من الآثار الانكماشية في الناتج القومي والدخل القومي يمكن أيضاً تحديدها عن طريق مبدئي المضاعف والمعجل . ولذا فإنه يفرق ، عند استخدام مبدأ المضاعف لتحديد الآثار غير المباشرة للإنفاق العام ، بين الحالات التالية :

**أولاً : حالة عجز الميزانية عن طريق زيادة الإنفاق العام مع ثبات نسبة الاقتطاع من دخول الأفراد**

تفترض هذه الحالة أن زيادة الإنفاق العام تواجه عن طريق التمويل التضخمي ، أي عن طريق الإصدار النقدي . الزيادة التي تحدث في الدخل القومي تكون أكبر من الزيادة الأولية ، وتتحدد وفقاً لمبدأ المضاعف كالآتي :

$$\text{الزيادة في الإنفاق العام} \times \frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

والصيغة السابقة لا تختلف عن الصيغة العامة لمبدأ المضاعف عند كينز . إلا أنه لما كانت الزيادة في الدخل المترتبة على زيادة الإنفاق العام تؤدي إلى زيادة نسبية في حصيلة الضرائب ، مما يترتب عليها حدوث آثار انكماشية ، تقلل من أثر المضاعف وبالتالي تنقص الزيادة الكلية في الدخل عن القدر الذي تعبر عنه المعادلة السابقة . ولإدخال هذا العامل في الحساب ، فإن الزيادة الكلية في الدخل سوف تتحدد كالآتي :

$$\frac{\text{مقدار عجز الميزانية (الزيادة في الإنفاق)} \times 1}{1 - (\text{الميل الحدي للاستهلاك} - \text{معدل الاقتطاع الحدي للضرائب})}$$

**ثانياً : حالة عجز الميزانية عن طريق خفض الضرائب مع ثبات حجم الإنفاق العام**

نلاحظ في هذه الحالة أن حجم الإنفاق يكون ثابتاً ، ولكن دخــول الأفــراد (الدخل القابل للتصرف فيه) سوف ترتفع على أثر إنقاص الضرائب ، وهــو مــا يؤدي إلى إحداث آثار توسعية على مستوى الدخل القومي والناتج القومي . وهذه الآثار تتحدد كالآتـــــي :

مقدار عجز الميزانية ( النقص في الضرائب ) ×

$$\frac{\text{١ – الميل الحدي للاستهلاك}}{\text{الميل الحدي للاستهلاك}}$$

**ثالثاً : حالة فائض الميزانية عن طريق زيادة الضرائب بنفس مقدار الفائض**

هذه الحالة هي عكس الحالة السابقة ، إذ يترتب على هذا الوضع اقتطـــاع جزء من دخول الأفراد ، عن طريق الضرائب ، دون إنفاقه ، وينجم عن ذلك آثار انكماشية على مستوى كل من الناتج القومي والدخل القــومي . وتتحـــدد الآثـــار الانكماشية كالآتـــــي :

فائض الميزانية (زيادة الضرائب) ×

$$\frac{\text{الميل الحدي للاستهلاك}}{\text{١ – الميل الحدي للاستهلاك}}$$

**رابعاً : حالة توازن الميزانية**

في هذه الحالة تتلاشى الآثار التوسعية التي تحدث تبعاً للزيادة في الإنفـــاق العام نتيجة للآثار الانكماشية التي تحدث تبعاً لزيادة الاقتطاع من دخول الأفراد عن طريق الضرائب . إلا أنه يمكن أن يحدث ، في حالة أن يكون مســـتوى النشـــاط

الاقتصادي أدنى من مستوى التشغيل الكامل حدوث زيادة كلية في حجـم الإنتـاج تساوي الزيادة في الإنفاق العام ، مع ثبات دخول الأفراد عن طريق الضـرائب . وتفسير ذلك يرجع إلى أن مستوى التشغيل يرتبط أساساً بحجم الدخل القومي ، أي يتمثل في دخول عوامل الإنتاج المختلفة قبل اقتطاع الضرائب من هذه الـدخول . أما مستوى الطلب الفردي فإنه يتحدد أساساً بمسـتوى الـدخل القـومي القابـل للتصرف فيه ، أي بمستوى الدخل القومي بعد اقتطاع الضرائب . وعلى ذلك فإنـه يترتب على زيادة الإنفاق العام زيادة في الناتج القومي مساوية لمقداره ، أما الطلب الفردي فلن يتغير مستواه بعدم تغير الدخل القابل للتصرف فيه ، نظراً لأن الآثـار التوسعية للدخول الجديدة التي تحصل عليها عوامل الإنتاج (على أثر الزيادة فـي الإنفاق) سوف تتلاشى مع الآثار الانكماشية التي تترتب على الاقتطاع الضريبي .

# الفصل الخامس

## وسائل ترشيد النفقات العامة

تبدو أهمية ضرورة ترشيد النفقات العامة حتى يمكن التأكد من أن تزايدها يؤدي على زيادة الناتج القومي زيادة حقيقية ، ولا يترتب عليها آثار سيئة على مختلف المتغيرات الاقتصادية . وتزداد أهمية وضرورة ترشيد النفقات العامة في الدول النامية التي تعاني من ضعف مواردها وعجز كبير في الموازنة العامة للدولة. والمقصود بترشيد النفقات العامة هو تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذه الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة ، والقضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير ، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة .

والواقع أن ترشيد النفقات العامة يتطلب الالتزام بالضوابط التالية :

١- تحديد حجم أمثل النفقات العامة .

٢ - إعداد دراسات الجدوى للمشروعات التي يتقرر إقامتها .

٣ - الترخيص المسبق من السلطة التشريعية .

٤ - تجنب الإسراف والتبذير .

٥ - فرض رقابة على النفقات العامة

هذا بالإضافة إلى العناصر الأخرى التالية :

**١ – إعادة تنظيم الحكومة :**

وهذا الأمر يستتبع ما يلي :

أ- إعادة النظر في الهيكل الوزاري ، فقد يحتاج الأمر إلى دمج بعض الوزارات المتكاملة ، واستحداث لجان أو مجموعات وزارية لأغراض التنسيق والتكامل .

ب- إعادة تنظيم المصالح التي سوف يتضمن الإصلاح الاقتصادي إلغاءها أو تقليل دورها (الأجهزة التموينية ، أجهزة الرقابة على الصرف ، أجهزة التراخيص الصناعية ... الخ) .

**٢ – تطوير نظام الموازنة العامة والإدارة الضريبية :**

والهدف من هذا التطوير هو تحقيق التحول من نظام الموازنة التقليدية – الذي يركز على التصنيف النوعي للنفقات إلى أبواب وبنود بهدف تحقيق الرقابة عليه – إلى نظام موازنة الأداء والذي يضع مؤشرات للأداء والإنجاز المستهدف يتم ربط عناصر النفقة به ، وهذا النظام يعتبر مدخلاً أساسياً للرقابة على الكفاءة الإنتاجية . أما الهدف من تطوير الإدارة الضريبية فيتمثل في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي والتي تنتشر على نطاق واسع في كثير من البلدان النامية ومن بينها مصر .

**٣ – علاج مشكلات العمالة الزائدة في القطاع الحكومي**

والهدف من هذا الاتجاه هو الحد من ظاهرة البيروقراطية الحكومية وليست هناك وصفة سحرية لتحقيق مثل هذا العلاج لتداخل العوامل السياسية والاجتماعية التي يمكن أن تترتب على التخلص من العمالة الزائدة .

**٤ – تطوير نظم وممارسات العمل الحكومي**

والهدف من هذا التطور هو إعطاء لكل جهاز أو وزارة عدة أنظمة أهمها ما يلي :.

أ- نظام للتخطيط الاستراتيجي للاستعداد لمتطلبات المستقبل خلال فترة متوسطة الأجل .

ب- نظام لتجميع وتوزيع المعلومات بوسائل عصرية تضمن الدقة .

ج- نظام لاتخاذ القرارات يضمن رشادة هذه القرارات واعتمادها على اعتبارات موضوعية .

د- نظام مالي للميزانية والنفقات يشمل التخطيط للميزانية ووضع مشروعها ورقابة النفقات ونظم المناقصات والتعاقد .

هـ- نظام للمحاسبة والمراجعة يكفل التحقيق المالي السليم .

و- نظام لإدارة الموارد البشرية يضمن توفير المهارات البشرية المطلوبة وتنميتها عن طريق برامج التدريب .

ز- نظام للرقابة والإشراف يكفل عقاب الموظف المخطئ ومكافأة الموظف المجتهد .

**٥ – محاربة الفساد الإداري**

وهذا الفساد يتخذ العديد من الصور مثل المحسوبية والوساطة والرشوة والاستغلال الشخصي للإمكانيات التي تتيحها الوظيفة العامة . وبصفة عامة يمكن القول بأن ظواهر الفساد الإداري بصورها المختلفة – تجد بيئة خصبة حينما تكون السلطات التي تتمتع بها الأجهزة الحكومية شبة مطلقة ، ولا تخضع إلا لرقابة

ضعيفة . وتنتشر أيضاً هذه الظاهرة حينما تكون اللوائح والإجراءات وقواعد التعامل معقدة وغير منطقية .

**٦ - تطوير اللامركزية في الوزارات والمصالح**

والهدف من هذا هو معالجة الخلل الإداري المتمثل في التركيز الشديد للسلطة داخل هياكل الوزارات على حساب الوحدات الأدنى . وقد يقتصر هذا الأمر على نقل جزء من صلاحيات الوزارات إلى وحدات الحكم المحلي . كما يقتضى ذلك توسيع صلاحيات أجهزة الحكم المحلي المالية بإعطائها إمكانية فرض الضرائب والرسوم ولكن في حدود معينة . وأخيراً قد يقتضي تحقيق هذا الهدف تشجيع ودعم المنظمات الشعبية خاصة جماعات المستهلكين أو المستفيدين من خدمات المرفق العام .

**٧ - الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة**

في تطوير الإدارة الحكومية والتي اعتمدت بقدر الإمكان على أساليب القطاع الخاص ، فاستفادت بالتالي من المرونة التي توفرها هذه الأساليب ، ومن النظم الحديثة المتبعة في هذه النظم ومن الفلسفة السائدة في هذا القطاع من حيث إعطاء الأولوية لمستوى الخدمة ، والاستجابة لحاجة العملاء ، والاعتماد في معاملة الموظفين على الحوافز الحقيقية أكثر من الاعتماد على العقوبات الإدارية .

# الباب الثالث

## الإيـــــرادات العامـــــــــة

نظراً لأن الدولة تستمد الأموال اللازمة لتغطية نفقاتها من عدة مصـــادر، لهذا تتعدد أنواع الإيرادات العامـــة فمثلاً قد يكون ما تحصل عليه ثمناً خاصاً أو ثمناً عاماً ، وقد يكون رسماً أو ضريبة ، أو مقابل تحسين أو ضريبة خاصة ، وقد يأتيها بعض المال من الغرامات والعقوبـــات الجنائية . والإيرادات العامـــة ، قـــد تكون إيرادات عادية أو إيرادات غير عادية ، وقد تكـــون إيـــرادات اقتصــــادية أو إيرادات سيادية ، ولهذا سنقوم بتقسيمها على النحو الآتــــــــي :

١- الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من ممتلكاتها (غلة الدومين) سواء كانت هذه الممتلكات عقارية أو صناعية أو تجارية .

٢- الإيرادات التي تحصل عليها الدولة لقيامها بإدارة المرافق العامة وما ينشـــأ من جباية الرسوم وفرض الغرامات .

٣- الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاستدانة مـــن خـــلال عقـــد القروض المختلفة .

٤- موارد أخرى كالإصدار النقدي الجديد والإعانـــات والهبـــات والتعويضـــات الحربية والمساعدات الدولية .

٥- الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الضرائب .

# الفصـــل الأول

## إيرادات الدولة من الضرائب

### أولاً : ماهية وتعريف الضريبة

تعتبر الضرائب في الوقت الحاضر من أهم مصادر الإيـــرادات العامـــة للدولة حيث تحتل مكان الصدارة في الأنظمة الرأسمالية والاشتراكية لما لها مـــن آثار اقتصادية وسياسية واجتماعية باعتبارها الرابطة المادية بين المواطن والحكومة التي ينتمي إليها كما أن مفهوم الضريبة في النظم الرأسمالية يختلف عن مفهومهـــا في النظم الاشتراكية.حيث في الأخيرة تتولى الدولة عملية الإنتاج بنفسها في إطار الخطة القومية المدروسة والموضوعة من قبل سياسة الدولة العليا .

وقد نشأت الضريبة منذ فترة بعيدة حيث عرفها قدماء المصريين والإغريق ومع مرور الوقت تغيرت طبيعتها حسب تغير الأنظمة السياسية والاقتصادية السائدة في المجتمع كما أن أغراضها تطورت وأصبحت من أهم الوسائل التي ترسم بهـــا الحكومات سياستها المالية والاقتصادية والاجتماعية التي تسعى لتحقيقها ..

كما أن للضرائب وظائف سياسية واقتصادية واجتماعية تفـــوق وظيفتهـــا المالية حيث أصبحت وسيلة هامة لتحقيق التنمية الاقتصادية ومعالجـــة الـــدورات الاقتصادية للتضخم والركود ، وكذلك الحد من التفاوت الرهيب في توزيع الدخول والثروات ورفع مستوى المعيشة للأفراد هذا بالإضافة إلى آثارهـــا الهامـــة علـــى مستوى الاستهلاك والعمالة وتوزيع الدخل وكذلك عمليات الائتمان بجانب ذلك فإن الضرائب حديثاً قد تنوعت فأصبح منها أنواع مختلفة منهـــا مـــا يفـــرض علـــى الأشخاص ومنها ما يفرض على الدخول أو الثروات كما أن منها ما يفرض علـــى

بعض أوجه الأنشطة الاقتصادية مثل الإنتاج والاستيراد والتصدير بالإضافة لما سبق فإن فرض الضرائب وتنظيمها يختلف من دولة إلى أخرى حسب ما تقتضيه ظروف كل مجتمع من النواحي المالية والاقتصادية والاجتماعية .

وتعرف الضريبة بأنها مبلغ من المال تستقطعه الدولة جبراً وبدون مقابل لتمويل احتياجاتها ، وتفرض على الممولين ذوي الشخصية المعنوية والطبيعية تبعاً لمقدرتهم المالية ومقدرتهم على الدفع ، أي أن الضريبة تحتوي على العناصر الآتية :

**١ – دفع الضريبة نقداً**

تتميز الضريبة في العصر الحديث بأنها تدفع نقداً وليس عيناً وذلك في معظم الدول وفي معظم الأحوال . ويلاحظ أن الضريبة العينية لها مساوئ كثيرة منها أنها غير عادلة فإذا كان الممول مثلاً ملزماً بتسليم جزء من محصوله الزراعي إلى السلطات العامة فهذا يعني أن الضريبة تفرض على الإنتاج الإجمالي وليس على الدخل الصافي . ومن المساوئ أيضاً أنها تحمل خزانة الدولة كثيراً من التكاليف التي تتمثل في تخزين المحاصيل لحين بيعها وتحصيل أثمانها لذلك يمكن القول مع استثناء بعض الحالات النادرة وباستثناء بعض الدول المتخلفة أن الضريبة العينية قد اختفت وأصبحت الضريبة كقاعدة عامة تدفع نقداً .

**٢ – عنصر الإلزام**

تتميز الضريبة في العصر الحديث بعنصر الإلزام والإجبار أي أنها أصبحت فريضة إلزامية تتكفل السلطات بتحديد أسعارها والعناصر الخاضعة لها دون أن يكون للممول دخل في ذلك .

**٣ – عدم وجود مقابل**

تقوم الضريبة في العصر الحديث على أساس مبدأ سيادة الدولة وحقها في فرض الضرائب دون النظر إلى المنفعة التي تعود على كل فرد على حدة .

**٤ – عمومية الضريبة**

تفرض الضريبة على كل الشخصيات الاعتبارية في المجتمع وبناء على ذلك يكلف بالضريبة الأفراد والشركات ، والمؤسسات والبنوك ... الخ .

**٥ – تمويل احتياجات الدولة**

تقوم الدولة بتحصيل الضرائب للحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها العامة .

**٦ – القدرة على الدفع**

تفرض الضريبة على الممولين بحسب قدراتهم على تحمل أعبائها ، ففي المجتمع نجد من لا يدفع أي ضريبة . وهناك من يدفع ضرائب منخفضة ، ثم هناك من يدفع ضرائب باهظة كل حسب طاقته

## ثانياً : تقسيمات الضرائب

تقسم الضرائب إلى أربع مجموعات هي :

أولاً : ضرائب على الأفراد وضرائب على الأموال .

ثانياً : ضرائب توزيعية وضرائب قياسية .

ثالثاً : ضرائب عينية وضرائب شخصية .

رابعاً : ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة .

## أولاً : الضرائب على الأفراد والأموال

تاريخياً كانت تفرض الضريبة أساساً على الأفراد وكانت تسمى بضـــريبة الرؤوس (الجزية) وكانت تفرض على كل فرد بأن يدفع مبلغ محدد ، وعرفت هذه الضريبة أيام الرومان ، وعرفت في الإسلام باسم خراج الرؤوس وفرضت فـــي بداية الفتح الإسلامي حينما قرر عمرو بن العاص فرض ضريبة قـــدرها دينـــار واحد على كل فرد قادر على العمل ويعفى منهـــا النســـاء والشـــيوخ والصـــبيان والرهبان ومع تطور النظام الاقتصادي وتفاوت الدخول بين الأفراد بشـــكل كبيـــر تطورت الضريبة وبدأت تفرض على الأموال بدلاً من فرضها على الأفراد .

## ثانيا : ضرائب توزيعية وضرائب قياسية

الضرائب التوزيعية تعني قيام الدولة بتحديد حصيلة الضريبة التـــي تريـــد جمعها مقدماً ، ثم تقوم بتوزيع أعباء هذه الحصيلة الضريبية على الأفراد الممولين طبقاً لقدرة كل منهم على الدفع ، وتتميز هذه الضريبة التوزيعية بمعرفـــة الدولـــة مسبقاً لمقدار هذه الحصيلة الضريبية ، ولما كانت هذه الضريبة لا تتسم بالعدالة فقد عدلت عنها جميع الدول ولجأت إلى الضريبة القياسية ، وهذا النوع من الضـــرائب تقوم فيه الدولة بتحديد سعر الضريبة دون تحديد مقدار الحصيلة ، هذا ويمكن القول أن جميع الضرائب في العصر الحديث يمكن أن يطلق عليها ضرائب قياسية .

## ثالثاً : ضرائب عينية وضرائب شخصية

هناك أوجه اختلاف متعددة بين هذين النوعين من الضرائب :

١- تشمل الضريبة العينية كل عنصر خاضع لها بأكمله مهما بلغت قيمته سواء كان دخلاً أم ثروة ، أما الضريبة الشخصية فلا تشمل كل الدخل أو الثروة وإنما تترك قدراً محدداً يسمى الحد الأدنى للمعيشة .

٢- الضريبة العينية لا تراعي الظروف الشخصية للممول أو أعبائه العائلية ، بينما تأخذ الضريبة الشخصية هذه العوامل في الاعتبار .

٣- لا تأخذ الضرائب العينية مصدر الدخل في الاعتبار ، على عكس الضرائب الشخصية ، التي تفرق بين الدخل الناتج من العمل والدخل الناتج من رأس المال ، حيث تكون الضريبة في الحالة الأولى أقل سعراً من الضريبة في الحالة الثانية .

٤- تفرض الضريبة العينية عادة على إجمالي الدخل أو رأس المال ، بينما لا تفرض الضريبة الشخصية إلا على الصافي فقط ، وبذلك فهى تأخذ تكاليف الحصول على الدخل في الاعتبار .

٥- غالباً ما تفرض الضريبة العينية بسعر موحد أي ضرائب نسبية ، أما الضريبة الشخصية فتتصاعد مع زيادة الدخل أي ضرائب تصاعدية .

## رابعاً : ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة

هذا النوع من التقسيم من أهم التقسيمات وأكثرها استخداماً عند الاقتصاديين، وهناك عدة معايير تستخدم في التفرقة بين هذين النوعين من الضرائب أهمها :

١- **نقل عبء الضريبة** : يرى معظم الاقتصاديين أنه إذا كان يستحيل نقل عبء الضريبة فإنها تكون مباشرة ، وتكون غير مباشرة إذا أمكن نقل العبء الضريبي ، ونقل العبء الضريبي يعني أن يتحمل الضريبة في النهاية فرد آخر غير الذي يدفع الضريبة ، ولذلك وجب التمييز بين دافع الضريبة وبين متحمل عبء الضريبة .

٢- **ثبات العنصر الخاضع للضريبة** : طبقاً لهذا المعيار فإن الضرائب المباشرة تفرض دورياً (سنه) على الممول الذي يكون دخله من عناصر ثابتة ودائمة لفترة طويلة نسبياً مثل الملكية وممارسة بعض المهن كالمحاسبة والطب والمحاماه ... الخ ، أما الضرائب غير المباشرة فتفرض على أعمال عرضية غير مستمرة ، مثل الاستهلاك أو التداول أو الإنتاج .

٣- **القوائم الاسمية** : إذا كان تحصيل الضريبة يتم بموجب قوائم اسمية تضم أسماء محددة للممولين ومقدار الضريبة التي يتحملها كل ممول ، فإنها تكون ضرائب مباشرة ، مثل ضرائب الدخل وضرائب رأس المال ، أما إذا كان تحصيل الضريبة يتم دون حاجة إلى إصدار مثل هذه القوائم فإنها تكون ضرائب غير مباشرة ، مثل ضرائب الإنتاج والضرائب الجمركية.

ويمكن القول أنه على الرغم من تعدد المعايير للتمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة فلا يمكن الاعتماد عليها بشكل أساسي . وقد اتفق الاقتصاديون على أن الضرائب المباشرة هي الضرائب المفروضة على الدخل وعلى رؤوس الأموال ، أما الضرائب غير المباشرة فهي الضرائب التي تفرض

على الاستهلاك والضرائب الجمركية ، ولهذين النوعين من الضرائب مزايا وعيوب .

### أولاً : مزايا الضرائب المباشرة

١- لما كانت الضرائب المباشرة تأخذ ظروف الممول الشخصية وقدرته على الدفع في الاعتبار ، فإنها تتسم بالعدالة في توزيع الأعباء الضريبية .

٢- تتميز حصيلتها بالثبات النسبي بسبب العناصر الخاضعة لهذه الضريبة مثل الأجور والمرتبات وعوائد العقارات سواء العينية أو الزراعية ، ومن ثم لا تتأثر حصيلتها بالدورات الاقتصادية .

٣- لما كانت السلطات المالية المختصة تعرف مقدماً ممولي هذه الضريبة وثرواتهم ودخولهم ، فإنها تستطيع تقدير حصيلة هذه الضريبة مسبقاً مما يجعل السلطات المالية تعتمد عليها بدرجة كبيرة عند تقدير الإيرادات العامة.

٤- تتميز هذه الضريبة بالوضوح لأن الممول يعرف بالتحديد مقدار ما يدفعه من ضرائب ، إضافة إلى وجود علاقة مباشرة بينه وبين القائمين بعملية التحصيل .

### ثانياً : عيوب الضرائب المباشرة

١- فرص التهرب من هذه الضريبة كثيرة أما بسبب شعور الممول بوطأتها ، أو بسبب وجود علاقة مباشرة بينه وبين القائمين بعملية التخصيل حيث هذه العلاقة تستمر بوجود نوع من الوساطة أو الرشاوي أو المحسوبية ولاسيما في البلدان النامية .

٢- تأخر تحصيل جزء كبير من هذه الضريبة بسبب تعقد وطول إجراءات الربط والتحصيل .

٣- لما كانت الضرائب المباشرة لا تتسم بالمرونة الكافية ، فإنه لا يمكن التحكم في مقدار حصيلتها بسهولة تبعاً للظروف الاقتصادية .

٤- انخفاض القيمة الحقيقية لحصيلة هذه الضرائب في أوقات التضخم وارتفاع الأسعار .

**ثالثاً : مزايا الضرائب غير المباشرة**

١- تتسم الضرائب غير المباشرة بالعدالة أكثر من الضرائب المباشرة ، بسبب محاباة الأخيرة ذوي الدخول المرتفعة ، فمن المعروف أن أصحاب الدخول المنخفضة وهم العمال والموظفين ليس لديهم أية فرصة للتهرب من دفع الضريبة ، لأنها تدفع بالخصم من أجورهم ومرتباتهم أي تخصم عند المنبع ، لذلك كانت الضرائب غير المباشرة أكثر عدالة لأنه يتم توزيع العبء الضريبي بين الممولين طبقاً لقدرتهم على الدفع .

٢- للضريبة غير المباشرة وظيفة اقتصادية إلى جانب وظيفتها المالية الهامة وهي العمل على إحداث توازن بين العرض والطلب في كل قطاعات الاقتصاد القومي .

٣- حصيلة الضرائب غير المباشرة تتميز بالمرونة ، حيث تزيد حصيلتها في أوقات الرواج وتنخفض في أوقات الكساد وذلك ليس بسبب زيادة أو خفض سعرها ، ولكن بسبب زيادة الإنفاق وسرعة التداول في أوقات الرواج ، والعكس في أوقات الكساد .

٤- لا يترتب آثار سيئة عند نقل عبء الضرائب غير المباشرة ، على عكس الحال في حالة نقل عبء الضرائب المباشرة .

٥- تتسم الضرائب غير المباشرة بالسهولة في تحمل أعبائها ، بسبب عدم الشعور بوطأتها بشكل مباشرة ، لأنها تصبح جزءاً من ثمن البيع ، وفي أغلب الحالات لا يعرف الممول مقدارها بشكل دقيق وواضح .

٦- يتطلب نظام الضرائب المباشرة جهاز إداري ضخم لتقدير وربط وتحصيل الضريبة ومكافحة التهرب الضريبي ، أما الضرائب غير المباشرة فهي لا تحتاج إلا لعدد قليل من الموظفين بسبب سهولة تقدير وتحصيل الضريبة .

## خامساً : ضرائب نوعية وضريبة موحدة

الضرائب النوعية هي تلك الضرائب التي تفرض على كل نوع من الدخل تبعاً لمصدر ذلك الدخل ، سواء العمل أو رأس المال أو العمل ورأس المال معاً ، فهذه المصادر الثلاث للدخل تفرض عليها ضريبة نوعية ، لها أحكامها من حيث سعرها وتقديرها وربطها وتحصيلها ، وعلى الرغم من وجود مصادر ثلاث للدخل ، فإنه قد يوجد أكثر من ثلاث أنواع من الضرائب النوعية ، فمثلاً بالنسبة للضريبة المفروضة على الدخل الناتج من العمل هناك نوعان من الضرائب هي : ضريبة كسب العمل وتفرض على المرتبات والأجور وضريبة المهن غير التجارية وتفرض على إيرادات المهن الحرة ثم بعد ذلك ضريبة الإيراد العام .

أما الضريبة الموحدة فتعني خضوع الدخل الذي يحصل عليه الممول مهما تعددت مصادره للضريبة دفعة واحدة .

## مزايا الضريبة الموحدة

١- التسهيل على الممولين حيث يلتزم الممول بتقديم إقرار ضريبي واحد ودفع الضريبة مرة واحدة في السنة عن كل دخله مهما تعددت مصادره .

٢- تبسيط العمل بجهاز التحصيل الضريبي ، حيث يتم توحيد إجراءات الفحص والربط والتحصيل والطعن مما يوفر الوقت والجهد .

٣- سهولة فهم التشريع الضريبي سواء من جانب الممول أو من جانب الجهاز الضريبي ، مما يؤدي إلى تقليل الخلافات والطعن والدعاوى القضائية .

٤- تحقيق العدالة الضريبية ، بسبب زيادة كفاءة الجهاز الضريبي وتوافر كافة المعلومات عن دخول الممول وفهم التشريع الضريبي ، مما يؤدي إلى الدقة في تقدير الضريبة .

## عيوب نظام الضريبة الموحدة

على الرغم من المزايا السابقة التي يتمتع بها نظام الضريبة الموحدة ، إلا أنها مع ذلك – كأي نظام وضعي – لا تخلو من العيوب . ومن أهم الانتقادات التي وجهت إلى نظام الضريبة الموحدة ما يلي :

١- التهرب من الضريبة يكون أسهل وأخطر في ظل الضريبة الموحدة عنه في الضرائب النوعية ، وذلك لأن اعتماد الدولة على ضريبة واحدة لمواجهة جميع نفقاتها يجعل عبء هذه الضريبة ثقيلاً على الممول ويثير سخطه على السلطات العامة وقد يدفعه ذلك إلى محاولة التهرب منها ، مما يسبب صعوبات ضخمة للإدارة المالية .

٢- ليس من السهل اختيار الوعاء الذي تفرض عليه الضريبة الموحدة : فليس هناك اتفاق بين العلماء الذين نادوا بهذا النظام حول اختيار الوعاء المناسب لها .

٣- وعلى الرغم من العدالة الظاهرية للضريبة الموحدة ، إلا أنها أبعد ما تكون عن تحقيق هذا الهدف من الناحية العملية ، فقسوة هذا الضريبة لا يمكن تخفيفها بواسطة ضريبة أخرى ، وهو ما يمكن تحقيقه في ظل نظام الضرائب المتعددة .

٤- كما يؤدي نظام الضريبة الموحدة إلى إهدار العدالة في معاملة الدخول ، حيث يتم في ظل هذا النظام معاملة كافة أنواع الإيرادات التي يحصل عليها الممول معاملة واحدة على الرغم مما يوجد من اختلاف بين هذه الإيرادات من حيث الطبيعة والمصدر مما يستوجب اختلاف المعاملة الضريبية .

٥- عدم مرونة نظام الضريبة الموحدة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في بعض الأحيان . فمهما ارتفع سعر هذه الضريبة فإن حصيلتها لن تكون كافية لمواجهة النفقات العامة المتزايدة في الدول الحديثة .

٦- لا يمكن للسلطات العامة ، في ظل الضريبة الموحدة أن تستخدم جهاز الضرائب بصورة كاملة لمباشرة تدخلها وتوجيهها للحياة الاقتصادية والاجتماعية .

## مقومات نجاح نظام الضريبة الموحدة

يتطلب نجاح تطبيق نظام الضريبة الموحدة توافر مجموعة معينة من المقومات ، والتي يتمثل أهمها فيما يلي :

١- من ناحية الممولين فلابد من نمو الوعي الضريبي لدى الممولين عن طريق توعيتهم بنظام الضريبة الموحدة الذي يقوم على إمساك كل ممول لدفاتر وحسابات منتظمة تضم أوجه نشاطه المختلفة وذلك على النحو الذي يمكن الإدارة من التحقق من إيراداته ومصروفاته بدقة .

٢- ومن ناحية الإدارة الضريبية ، فلابد من تطوير ورفع كفاءة الجهاز الضريبي، وذلك عن طريق إيجاد إدارات ضريبية على مستوى مرتفع من الكفاءة والخبرة في شئون الضرائب على النحو الذي يمكنها من المحاسبة على الأنواع المختلفة من الدخول .

٣- ومن عناصر نجاح تطبيق نظام الضريبة الموحدة أيضاً هو ضرورة مبادرة الدولة بحصر المجتمع الضريبي حصراً شاملاً وذلك منعاً من التهرب الضريبي ، ويرتبط ذلك بوجود الرقم القومي لكل ممول على مستوى الجمهورية . ويساعد استخدام هذا الرقم القومي في التعرف على شخصية الممولين عن طريق الأرقام القومية لكل منهم دون خلط بين الأسماء المتشابهة ، كما أن هذا الرقم يعد عاملاً أساسياً في بناء قاعدة البيانات الأساسية لمجتمع الممولين على المستوى القومي .

٤- ضرورة التحول من المأموريات النوعية إلى النظام الجغرافي بكافة أنحاء البلاد مما يساعد على سهولة حصر الممولين وتخفيف أعباء انتقالهم إلى المأمورية المختصة بمحاسبتهم .

٥- وأخيراً فلابد من التوسع في استخدام الحاسب الآلي إلى الحد الــذي يكفــل تعميمه على كافة المأموريات بسائر أنحاء الجمهورية وبما يكفل رفع كفــاءة الإدارة الضريبية ومن ثم سهولة تطبيق نظام الضريبة الموحدة .

**ثالثاً : الطاقة الضريبيـــــة**

يمكن تعريف الطاقة الضريبية بأنها "أقصى قــدر مــن الأمــوال يمكــن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه ، وكــذلك فــي ظــل النظام السياسي والاجتماعي السائد ، ودون إحــداث أيــة ضــغوط اقتصــادية أو اجتماعية أو سياسية لا يمكن تحملها" .

وهكذا يبدو بوضوح الفرق بين الضغط الضريبي والطاقة الضريبية فبينما يعبر الضغط الضريبي عن القدرة الفعلية للمجتمع من حيث تحمل الضرائب ، تعبر الطاقة الضريبية عن القدرة الكامنة للمجتمع من حيث تحمل الضــرائب . ومعنــى ذلك أن الضغط الضريبي يمكن أن يكون أقل من الطاقة الضريبية أو مساوياً لهــا ولكنه لا يمكن أن يزيد عنها .

ويمكن للمسئولين في الدول المختلفة معرفة ما إذا كان المجتمع يمكــن أن يتحمــل مزيداً من الضرائب أم لا ، أي معرفة ما إذا كان الضغط الضريبي قد وصل إلــى الطاقة الضريبية أم لا في ظل القاعدة الآتية:

إذا تبين أن فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة لم يؤدي إلــى نقص الدخل ومن ثم نقص حصيلة الضريبية بل زيادتها بنسبة لا تقل عــن نســبة زيادة أسعار الضريبة ، كان ذلك دليلاً على أن المجتمع يمكن أن يتحمل مزيداً من الضرائب ، أي أن الضغط الضريبي مازال أقل من الطاقة الضريبية .

أما إذا تبين أن فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة يؤدي إلى نقص الدخل ومن ثم نقص حصيلة الضريبة أو زيادتها بنسبة تقل عن نسبة زيادة أسعار الضريبة ، كان ذلك دليلاً على أن المجتمع لا يستطيع أن يتحمل مزيداً من الضرائب ، أي أن الضغط الضريبي يتساوى مع الطاقة الضريبية .

## العوامل المؤثرة في الطاقة الضريبية

**١ – متوسط دخل الفرد**

حيث أن المجتمع الذي يتمتع بارتفاع متوسط دخل الفرد يستطيع أن يدفع الضرائب بسهولة من فائض دخله ، في حين أن المجتمع الذي لا يزيد متوسط دخل الفرد فيه كثيراً عن الحد الملائم للمعيشة لا يستطيع أن يدفع الضرائب إلا بصعوبة، ومعنى ذلك أنه كلما ارتفع متوسط دخل الفرد كلما زادت الطاقة الضريبية .

**٢ – الفائض الاقتصادي**

الفائض الاقتصادي هو الفرق بين الإنتاج الكامن والاستهلاك الضروري والإنتاج الكامن هو الإنتاج الذي يمكن الوصول إليه إذا كانت جميع عناصر الإنتاج مستخدمة استخداماً كاملاً أي هو مجموع الإنتاج الفعلي والإنتاج الذي كان من الممكن الحصول عليه من الطاقة الكلية غير المستغلة ، ومن الواضح أنه كلما زاد الفائض الاقتصادي ، كلما زادت الطاقة الضريبية للمجتمع.

**٣ – نمط توزيع الدخل القومي**

من المعروف أن الضرائب لا تفرض على الدخل القومي وإنما على دخول الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ، ويترتب على ذلك أن تتأثر الطاقة الضريبية بنمط توزيع الدخل القومي بين أفراد المجتمع .

**٤ – حالة النشاط الاقتصادي**

إذا كان النشاط الاقتصادي يسوده التضخم ، فإن ذلك قد يؤدي إلى زيـادة الحصيلة النقدية للضرائب . ولكنه ينطوي على نقص قيمتها الحقيقية بالإضافة إلى أن التضخم يؤدي إلى إنقاص الفائض الاقتصادي مما يؤدي إلى انخفاض الأساس العام للضرائب .

أما إذا كان النشاط الاقتصادي يسوده الانكماش ، فإن ذلك قد يـؤدي إلـى نقـص الحصيلة النقدية للضرائب ، ولكنه ينطوي على زيـادة قيمتهـا الحقيقيـة نظـراً لانخفاض الأسعار .

**٥ – مستوى النضج الاقتصادي والتوزيع القطاعي :**

كلما ارتفع مستوى النضج الاقتصادي ، وانتشرت الأنشطة الصناعية وكبر حجم الوحدات الاقتصادية ، وسادت معاملات الأعمال الحديثة ، كلما زادت الطاقة الضريبية ، وعلى العكس من ذلك كلما انخفـض مسـتوى النضـج الاقتصـادي وانتشرت الأنشطة الزراعية ، وصغر حجم الوحدات الاقتصادية ، وانتشرت ظاهرة الاستهلاك الذاتي كلما قلت الطاقة الضريبية .

**٦ – الخدمات المجانية التي تؤديها الحكومة**

كلما زادت الخدمات المجانية التي تؤديها الحكومة لأفراد المجتمع كخدمات التعليم والخدمات الصحية ، كلما زادت الطاقة الضريبية ، حيث يستطيع مثل هـذا المجتمع تحمل الضرائب بسهولة ، والعكس صحيح بمعنى أنه كلما قلت الخـدمات المجانية التي تؤديها الحكومة لأفراد المجتمع ، قلت الطاقة الضريبية .

### ٧ – كفاءة النظام الضريبي

يتضمن تعبير النظام الضريبي عناصر متعددة أهمها : التركيب الفني للضرائب ، الصياغة الفنية للتشريع الضريبي ، كفاءة الإدارة الضريبية ، تقبل الممولين للنظام الضريبي .... الخ ، ولاشك أن كفاءة النظام الضريبي بهذا المفهوم تؤثر إلى حد بعيد على الطاقة الضريبية .

## رابعاً : توزيع العبء الضريبي

لما كانت الضريبة تعتبر عبئاً على الأفراد لذلك حرصت الحكومات على ضمان توفير العدالة في توزيع هذه الأعباء سواء من حيث اختيار موضوع الضريبة أو تحديد سعر مناسب لها أو تحديد حالات الإعفاء منها وفيما يلي تفصيل هذه العناصر الثلاثة :

### أولاً : موضوع الضريبة

يقصد بموضوع الضريبة العنصر الذي يخضع للضريبة أي الذي تفرض عليه الضريبة فقد يكون ذلك عقاراً (الضريبة العقارية) وقد يكون سلعة (ضريبة المبيعات ، الضرائب الجمركية) وقد يكون خدمة (ضريبة على الودائع أو على الأرباح التي تحققها الشركات) وقد يكون دخلاً (ضريبة كسب العمل) وقد يكون رأس مال (ضريبة على رؤوس الموال المنقولة والثابتة) .

ومنذ زمن بعيد توجد خلافات بين الاقتصاديين حول نظام الضرائب المتعددة ونظام الضريبة الموحدة . وفيما يتعلق بموضوع توزيع العبء الضريبي فإن نظام الضرائب المتعددة يعتبر أفضل الطرق ، حيث مع التزايد المستمر في النفقات العامة تجد الحكومة نفسها في ظل نظام الضريبة الموحدة مضطرة لفرض

ضريبة مرتفعة على الدخل قد تصل إلى ٤٠% أو أكثر ومثل هذا المعدل المرتفع يجعل الأفراد يشعرون بعبء ثقيل يدفعهم إلى محاولة التهرب من دفع الضريبة بالكامل ، كما أنه يثير السخط والتذمر بين أفراد المجتمع .
بينما في ظل نظام الضرائب المتعددة فإن الأعباء الضريبية يمكن تجزئتها حسب نوع الضريبة ولذلك لا يشعر بعبئها الممول ويمكن للحكومة الحصول على نفس الحصيلة التي يمكن الحصول عليها من الضريبة الموحدة . وتعمل الحكومات على تنويع موضوع الضريبة لتحقيق عدة أهداف أهمها :

أ - مشاركة جميع أفراد المجتمع في تمويل النفقات العامة .

ب - عدم تهرب أي ممول من دفع الضريبة .

ج - تحقيق أغراض غير مادية مثل الأغراض الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

## ثانياً : سعر الضريبة

سعر الضريبة يعني مبلغ من المال يجب على الممول دفعه عن كل وحدة من موضوع الضريبة وإذا كانت الضريبة على الدخل تقتطع ٥% من دخل الفرد فهذا يعني أن سعر الضريبة يكون ٥% وسعر الضريبة قد يكون نسبياً أو تنازلياً أو تصاعدياً .

### ١ - الضريبة النسبية

الضريبة النسبية هي تلك الضريبة التي لا يتغير سعرها مع تغير موضوع الضريبة أي أن سعرها يبقى ثابتاً مهماً اختلف موضوع الضريبة مثل الضريبة

على رؤوس الأموال المنقولة في مصر تعتبر من الضرائب النسبية لأنها تفرض بنسب موحده على جميع الأرباح مهما تغير حجمها .

وهذا النوع من الضرائب يتميز بالبساطة والوضوح وعدم التعقيد لأنها تفرض بسعر موحد كما أنها لا تؤدي مثل الضرائب الأخرى إلى تخفيض الحافز على الادخار لأنها لا تقتطع إلا جزءاً بسيطاً نسبياً من الدخول المرتفعة مما يشجع على الادخار .

٢ – الضريبة التنازلية

إذا انخفض سعر الضريبة مع زيادة موضوع الضريبة تعتبر ضريبة تنازلية فقد تزيد حصيلة الضريبة ولكن في نفس الوقت ينقص سعر الضريبة ومثال ذلك ضريبة الرؤوس حيث كانت تفرض بمبلغ ثابت موحد على جميع أفراد المجتمع بصرف النظر عن دخولهم مما يعني أن سعر الضريبة ينخفض مع زيادة الدخل .

٣ – الضريبة التصاعدية

يعتبر كوندرسية الاقتصادي الفرنسي أول من وضع تعريفاً للضريبة التصاعدية في أواخر القرن الثامن عشر ، والضريبة التصاعدية هي تلك الضريبة التي يتصاعد سعرها مع زيادة موضوع الضريبة فمثلاً إذا كان الممول الذي دخله ٥٠,٠٠٠ جنيه يدفع ضريبة مقدارها ٥٠٠٠ جنيه يكون سعر الضريبة ١٠% أما إذا زاد دخله إلى مائة ألف جنيه ودفع ضريبة مقدارها خمسة عشر ألف جنيه فإن سعر الضريبة يكون قد أصبح ١٥% وبذلك يتضح لنا أن سعر الضريبة قد ارتفع من ١٠% إلى ١٥% مع زيادة الدخل من خمسين ألف جنيه إلى مائة ألف جنيه .

وقد اختلف الاقتصاديون في تفسير أسباب هذا التصاعد ولذلك فإن هناك عدة نظريات تبرر أسباب تصاعد الضريبة أهمها :

أ - **نظرية التضحية أو الحرمان**

تقوم هذه النظرية على فكرة التضحية المتساوية وتعني هذه الفكرة أن سعر الضريبة يجب أن يتزايد مع زيادة المبالغ الخاضعة للضريبة (موضوع الضريبة) حتى تكون النتيجة في النهاية تساوي التضحيات التي يتحملها كل ممول . ووجدت هذه الفكرة قبولاً فائقاً مع ظهور مدرسة التحليل الحدى في أواخر القرن التاسع عشر ، وتطبيقاً لنظرية تناقص المنفعة تكون الوحدات الأخيرة من دخل مرتفع نسبياً ذات منفعة أقل عن تلك الوحدات الأخيرة من دخل منخفض نسبياً ، ولما كان هناك تفاوت في دخول الأفراد ، فإن ذلك يعني أن تضحيات كل منهم لن تكون إلا إذا خضعت دخولهم للضريبة التصاعدية . ثم تطورت فكرة التضحية المتساوية إلى فكرة أقل تضحية ممكنة على يد الاقتصادي ايدجورث ومؤدى هذه الفكرة أنه يجب فرض الضرائب بسعر تصاعدي حتى تتساوى درجة الحرمان التي يتحملها كل فرد نتيجة دفع وحدة النقود الأخيرة كضريبة أي أن تطبيق هذه النظرية بشكل دقيق يؤدي في النهاية إلى مصادرة كل الدخول بعد حد معين .

ويؤخذ على هذه النظرية أنها تقلل من الحافز على العمل لأنها تصادر الدخل بعد حد معين ، كما أنها تعتمد على فكرة المنفعة والمنفعة ما هي إلا إحساس شخصي للفرد نفسه وبذلك لا يمكن عقد مقارنة دقيقة لمنفعة وحدات النقود الأخيرة لدخل شخصين أثنين لأن المنفعة عملية شخصية بحته تتفاوت قوة وضعفاً من شخص إلى آخر طبقاً لمتغيرات كثيرة لا يمكن حصرها .

**ب – نظرية زيادة قوة الإنتـــاج**

تستند هذه النظرية على فكرة أن أصحاب الدخول المرتفعة أقدر على تنمية ثرواتهم من أصحاب الدخول المنخفضة لأن الدخل الكبير دائماً يكون أكثر قدرة عل ى توليد مزيد من الدخل لخضوعه لقانون الإنتاجية المتزايدة .

ويؤخذ على هذه النظرية نقد هام وهو أن فكرة هذه النظريـــة لا تبـــرر تصـــاعد أسعار الضرائب في حالة إذا كانت الزيادة في الدخل ناتجة عن عنصر العمـــل إي بذل جهود إضافية .

**ج – نظرية الحد الأدنى لمستوى المعيشة**

تعتمد هذه النظرية على فكرة تقسيم دخل الفرد إلى جزئين:

**أولهما** : ذلك الجزء من الدخل الذي يضمن له حداً أدنى لمستوى المعيشة أي ذلك الذي يوفر له السلع الضرورية ، **وثانيهما** : وهو الجزء الذي يزيد عن ذلك والذي يخصص للحاجات غير الضرورية ولكي تتحقق العدالة الضريبية يجب أن تفرض الضريبة على الجزء الثاني من الدخل . ومن البديهي أن هذا الجزء الثـــاني أكبـــر لدى الأغنياء لأن الإنفاق على الاستهلاك الضروري يزيد بنسبة أقـــل مـــن نســـبة الزيادة في الدخل ، وبذلك يستطيع أصحاب الدخول المرتفعة تحمل أعباء الضرائب وفي ذلك ما يبرر فرض ضريبة تصاعدية ويعتبر الاقتصـــادي الألمـــاني أدولـــف فاجنر صاحب فكرة هذه النظرية .

إلا أنه يمكن أن يوجه إليها بعض الانتقادات حيث يرى البعض أن هذه النظرية لا تضع أساساً لتحديد درجة التصاعد وكل ما قدمته هو الإجابة عن متى يبدأ التصاعد

في سعر الضريبة وبذلك فهى لم تأت بجديد فتفسيرها لمعنى بداية التصاعد هو نفس تفسير نظرية زيادة الإنتاج حيث مع زيادة الإنتاج يزيد سعر الضريبة .

**د – نظرية العدالة الاجتماعية**

وهذه النظرية تعتبر أحدث النظريات في تبرير أسباب تصاعد الضرائب وتقوم على فكرة وجود تفاوت كبير في توزيع الثروات والدخول نتيجة لأوضاع سياسية واجتماعية معينة ولن يمكن القضاء على مساوئ هذا التفاوت في التوزيع إلا عن طريق الضريبة التصاعدية .

ويوجه شارلي لويز النقد إلى هذه النظرية على أساس أنها تقوم على فكرة خاطئة حيث يرى أن الضرائب التصاعدية لا تؤدي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية فهي تؤدي إلى إحجام بعض أصحاب رؤوس الأموال عن الاستثمار مما يؤدي إلى انتشار البطالة ونقص دخول الطبقة العاملة وليس في ذلك عدالة اجتماعية .

**خامساً : الإعفاء الضريبي**

تتميز الضريبة بخضوع الجميع للضرائب ورغم ذلك فإن قوانين الضرائب في جميع الدول تنص على منح بعض الإعفاءات لأهداف مختلفة أهمها : تحقيق العدالة الضريبية ، تحقيق أغراض اقتصادية ، تحقيق أغراض أخرى :

**١- إعفاءات لتحقيق العدالة الضريبية وهذه الإعفاءات تشتمل على ثلاث أهداف هي :**

**الهدف الأول : إعفاءات الحد الأدنى للمعيشة :** وهذه الإعفاءات يأخذ بها المشرع في جميع الدول لإعفاء حد معين من دخل الفرد بما يضمن له الحصول على احتياجاته الأساسية ويستند هذا الإعفاء إلى مبدأ القدرة على

الدفع ، فلا يجوز إلزام أي فرد من أفراد المجتمع بالمشاركة في تمويل الإنفاق العام قبل أن يضمن له ولأسرته حد أدنى من مستوى المعيشة ويستند الاقتصاديون في هذا الإعفاء على أن تكاليف تحصيل الضريبة من هذه الفئات قد يزيد عن حصيلتها وأن هذا يتنافى مع قواعد الضريبة وهي قاعدة الاقتصاد .

**الهدف الثاني : إعفاءات بسبب تزايد الأعباء العائلية :**

معروف أنه مع تزايد عدد أفراد الأسرة تتزايد النفقات التي يتحملها رب الأسرة ، فمن يعول سبعة أفراد بالطبع يتحمل نفقات عائلية أكبر من ذلك الذي يعول خمسة أو أقل ، ومن ثم لا يستطيع الأول أن يتحمل نفس الأعباء التي يتحملها الثاني إذا كان دخل كل منهما متساوي ولذلك فإن مبدأ العدالة الضريبية يقتضى إعفاء جزء من دخل الأول من الضريبة يتناسب وحجم ما يتكبده من نفقات عائلية وطرق الإعفاء في هذا الحالة يمكن أن تتم بثلاثة طرق هي :

**الطريقة الأولى :** الخصم من الدخل : أي خصم مبلغ محدد من الدخل الذي يحصل عليه الممول مقابل كل فرد يعوله .

**والطريقة الثانية :** تخفيض سعر الضريبة بمعدل معين مقابل كل شخص يعوله الممول أي تخفيض سعر ا لضريبة بنسبة ١% أو ٢% مثلاً مقابل كل فرد يعوله الممول .

**الطريقة الثالثة :** زيادة سعر الضريبة بمعدل معين على الأعزب وتختلف هذه الطريقة عن سابقتيها من حيث الهدف ألا وهو إعفاء من يتكبد نفقات

عائلية أكبر ولعل الاختلاف الوحيد هو أن هذه الطريقة لا تميز أصحاب الأسرة كثيرة العدد .

**الهدف الثالث : إعفاء تكاليف الحصول على الدخل**

تكاليف الحصول على الدخل عبارة عن مجموع ما ينفقه الفرد في سبيل الحصول على دخله وتخصم هذه التكاليف من الدخل الإجمالي الذي يحصل عليه الفرد ثم تفرض الضريبة على ما في الدخل فمثلاً إذا اقترض تاجر من البنك لدعم تجارته فإن إقساط هذا القرض وفوائده التي يسددها التاجر للبنك تعتبر تكاليف للحصول على الدخل ومن ثم فتخصم من الأرباح التي يحققها التاجر والصافي يخضع للضريبة .

**ب - إعفاء لتحقيق أغراض اقتصادية :**

تستخدم الإعفاءات من الضرائب كأداة من أدوات الدولة لتوجيه النشاط الاقتصادي فإذا كانت الدولة تهدف إلى تشجيع بعض الصناعات الضرورية لخدمة الطبقة العريضة من الشعب فإنها تهدف إلى إعفاء هذه الصناعات من الضرائب لفترات زمنية معينة كما قد تعاني بعض الأقاليم من التخلف عن باقي أرجاء الدولة ، وتعمل الدولة على تنمية هذه الأقاليم عن طريق إعفاء المشروعات الاقتصادية (سواء زراعية أو صناعية) من بعض الضرائب لفترات زمنية محددة حتى تنهض بهذا الإقليم .

**ج – إعفاء لأغـــراض أخـــرى**

قد يهدف الإعفاء من الضرائب إلى تحقيق أهداف اجتماعيـــة إلـــى جانـــب الأهداف الاقتصادية مثل إعفاء الجمعيات الخيرية مـــن الضـــرائب وإعفـــاء بعض الجمعيات العلمية أو الرياضية التـــي لا تهـــدف إلـــى الـــربح مـــن الضرائب.

**سادساً : التهرب الضريبـــــــــي**

**أ – المقصود بالتهرب من الضريبة :**

التهرب من الضريبة ظاهرة يحاول الممول بواسطتها عـــدم دفـــع كـــل أو بعض الضريبة التي يجب عليه دفعها مستخدماً في ذلك إحدى الوسائل المختلفة التي يمكن أن يتشبث بها لكي لا يلتزم بدفعها مستعيناً في ذلك بكافة أنواع الغش المختلفة والمتعددة ولذلك يعرف التهرب من الضريبة بالغش الضريبي .

وقد يتم ذلك عند تحديد وعاء الضريبة وربطها حينما يقوم الممول بإخفـــاء بعـــض المادة الخاضعة للضريبة أو حينما يقدم أقراراً غير صحيح كما يتم بمناسبة تحصيل الضريبة عندما يقوم الممول بإخفاء أمواله ليفوت على الإدارة المالية أخذ حقها منه وإذا نجح الممول في الإفلات من دفع الضريبة كلها كان التهرب تاماً وإذا نجح من الإفلات من دفع بعضها كان التهرب جزئياً ويشتمل التهرب جميع الضرائب سواء كانت تهرباً تاماً أو جزئياً أو على الأقل محاولة تهرب .

والتهرب مظهر من مظاهر الأنانية للأفراد ونلاحظه في جميع الدول فـــي العـــالم حيث يختلف نطاق التهرب تبعاً لاختلاف الوعي الضريبي والمســـتوى الأخلاقـــي العام في الدولة وكذلك تختلف درجة نجاح التهرب من الضريبة تبعاً لدقة الأحكـــام

المنظمة للضرائب وتبعاً لموقف الدولة من هذه المحاولات ولكفاءة الإدارة المالية في محاربة التهرب .

ويترتب على التهرب عدة نتائج سيئة من مختلف الوجوه فهو يضر بالخزانة حيث تقل حصيلة الضرائب كما يضر بالممولين الذين قد لا يستطيعون التهرب أو يرفضونه بينما آخرون يفلتون منه مما يؤدي إلى عدم عدالة توزيع العبء المالي على الجميع .

**ب - أنـواع التهـرب**

يميز الكتاب الاقتصاديون بين نوعين من التهرب :

**النوع الأول :** يطلقون عليه التهرب غير المشروع أو الغش الضريبي ، الذي يحدث عند مخالفة قوانين الضرائب ، كالتهرب الجمركي ويتضمن كل الطرق الاحتيالية وطرق الغش المالي التي يلجأ إليها المكلف للتخلص من دفع الضريبة فعلى سبيل المثال تقديم إقراره إلى دائرة الضرائب بشكل غير صحيح فتقدر الضريبة على أساسه .

**النوع الثاني :** فيطلقون عليه التهرب المشروع أو تجنب الضريبة وهو الذي لا يتضمن مخالفة لقوانين الضرائب ولكنه يحدث عن طريق الاستفادة من الثغرات التي يمكن أن تكون في قانون الضريبة فينفذ الممول منها للتخلص من الالتزام بدفع الضريبة فعلى سبيل المثال فرض ضريبة على أرباح الأسهم فتقوم الشركة بتوزيع قسم من الأرباح في صورة مقابل لحضور جلسات الهيئة وذلك يمكن تجنيب هذا القسم من الخضوع للضريبة .

**ج – العوامل التي تساعد على التهرب من الضريبية :**

هناك أسباب عديدة تساعد على التهرب بحيث يمكن تقسيمها إلـــى ثلاثـــة أقسام:

١ - قسم يرجع إلى عيوب في التشريع الضريبي .

٢ - قسم يرجع إلى عيوب في الإدارة المالية .

٣ - قسم يرجع إلى عوامل نفسية متعددة تتعلق بالممولين .

## أولاً : عيوب التشريع

**١ - التعقيد في تشريعات الضرائب**

عندما يتجه المشرع نحو تحقيق العدالة الضريبية فإنه يلجأ إلى تقرير كثير من الإعفاءات والتخفيضات أو الإضافات في سعر الضريبة فيؤدي ذلك إلى حدوث تعقيد في التشريع ومشاكل الإدارة المالية تسهل محاولات التهرب .

**٢ - المغالاة في تعدد الضرائب**

أن تعدد الضرائب يؤدي إلى زيادة تكلفة تحصيل الضريبة بالنسبة للممول بالإضافة إلى وجود ثغرات عديدة يمكن التسلل منها للتهرب من الضريبة وبـــديهي أنه كلما ارتفع سعر الضريبة ، زاد عبؤها لذلك فإن التصاعد في الضريبة يـــدعو الممول أن يحاول تخفيض وعاء الضريبة حتى ينتقل من شريحة إلى أخرى أقل ، وكذلك التفاوت في أسعار الضرائب يكون مدعاة إلى التهرب أيضاً .

**٣ - طريقة تنظيم الضريبة**

إذا كان تقدير الضريبة وجبايتها يستدعى إقراراً من المكلفـــين كالضـــريبة العامة على الدخل وضريبة التركات والضرائب الجمركية فإن المجال يتسع للتهرب

بالنسبة لها مثل الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على أرباح المهن الحرة كذلك والعكس صحيح يقل التهرب في الضرائب التي يكون تنظيم جبايتها من المصدر أو المنبع كالضرائب على دخل القيم المنقولة .

**٤ – الظروف الاقتصادية**

يقل التهرب من دفع الضريبة في أوقات الرخاء لكثرة النقود وزيادة الدخول حيث تساعد الظروف الملائمة على التخفيف من مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من ضرائب وعلى العكس يزداد التهرب من الضريبة ويكثر في أوقات الكساد .

## ثانياً : عيوب الإدارة المالية

**١ – صعوبة تقدير وعاء الضريبة :**

هناك صعوبات تلاقيها الإدارة المالية عند تقديرها لبعض أوعية الضرائب الأمر الذي يؤدي إلى تقدير الضريبة تقديراً جزافياً بأكثر من قيمتها الحقيقية أو بأقل منها فينشأ عن ذلك آثار معنوية سيئة تشجع الممول على التهرب .

**٢ – عدم المساواة في التطبيق**

عندما يحاول المشرع المالي أن تكون الضريبة عادلة من الوجهة القانونية ولكنها غير عادلة من الوجهة الفعلية لوجود صعوبات في التطبيق فتقضي على هذه العدالة ولا تعتبر الضريبة عادلة إلا إذا استوفت ركني العدالة ، عدالة تقريرها وعدالة تطبيقها والتي تعتمد على كفاءة الإدارة المالية .

**٣ – العقوبات**

عندما تتهاون الإدارة المالية في تطبيق العقوبات التي ينص عليها القانون بشأن الذين يتهربون من دفع الضريبة فإن ذلك يكون مدعاة للاستمرار في التهرب والتشجيع على إرتكابه ، مادام الفعلين الغش والنزاهة يلقيان نفس المعاملة .

**ثالثاً : العوامل النفسية للممولين وتهربهم من الضريبة**

**١ – انتشار الوعي الضريبي**

كلما كان الوعي الضريبي للأفراد ضعيفاً كلما كان الباعث النفسي على التهرب قوياً ، والعكس صحيح كلما زاد شعور الأفراد بواجبهم تجاه الدولة ، كما قل تهربهم من دفع الضرائب .

**٢ – أوجه إنفاق الدولة**

تساعد المحاولات المختلفة التي تنفق فيها الدولة حصيلة الضرائب على انتشار التهرب أو الإقلال منه ، فإذا أنفقت الدولة ما تجبيه من الضرائب في وجوه نافعة شعر الأفراد بأن ما يدفعونه يفيدهم ، وتقل مقاومتهم للضرائب . أما إذا بددته الدولة في وجوه لا تنفع وجدوا عذراً في التهرب وتشجعوا على فعله .

**هـ – طرق مكافحة التهرب الضريبي**

يختلف نطاق التهرب الضريبي من دولة إلى أخرى على حسب اختلاف نظامها الاقتصادي وطبيعة دخول الأفراد فيها حيث نجد أن الدول الزراعية تزيد فيها نسبة التهرب الضريبي لصعوبة رقابة الدخل الزراعي ولكن على العكس في الدول الصناعية تنخفض فيها نسبة التهرب الضريبي لأحكام الرقابة على الدخل في الأنشطة الصناعية والدخول الفردية للأفراد وكما ذكرنا فإن التهرب يضر بمصلحة

الدولة وكذلك الأفراد لذلك كأن لابد من اتخاذ وسائل علاجية لمكافحة هذا التهــرب من خلال العمل على منع حدوثه أو معاقبة المتهرب من الضــريبة أو باتفاقيــات دولية مع دول أخرى .

## أولاً : الإجراءات الوقائيـــــة

حيث يشتمل هذا البند على مجموعة من الوسائل لمنع حــدوث التهــرب الضريبي منها :

١- تحصيل الضريبة من المنبع .
٢- التبليغ بواسطة الغير عن المتهرب مقابل مكافأة مالية .
٣- حق الإطلاع على دفاتر الممولين .
٤- تقديم إقرار مؤيد باليمين وفي حالة اليمين الكاذب يقع تحت طائلة القانون.
٥- استيفاء الضريبة عيناً من خلال استيلاء الإدارة على السلعة بنفس القيمة.
٦- تحقيق التجانس بين الضرائب وتبسيط الإجراءات الإدارية .

## ثانياً : الإجراءات العقابيـــــة

حيث تنص التشريعات الضريبية على تقرير عقوبات معينة للمتهــرب مــن دفــع الضرائب المنصوص عليها في القانون وهذه العقوبات قــد تكــون المصــادرة أو الغرامة أو الحبس على جميع صور التهرب مع دفع الضريبة وهذا يســري علــى الممول الذي يقدم إقرارات بتضمن بيانات كاذبة أو مستندات مزورة أو قيامه بإخفاء سلعة تخضع للضريبة .

### ثالثاً : الوسائل الدولية لمكافحة التهرب

حيث يتم ذلك من خلال عقد اتفاقيات بين الدول لمكافحة التهرب وتبادل المعلومات عن الممولين المقيمين في الدول الأخرى وتسهيل الحصول على الضرائب المستحقة عليهم . والتهرب الدولي من الضريبة يكون عندما يخفي الممول عن دولته تباين الأرباح التي حصل عليها من استثمار أمواله في دولة أخرى حتى لا يبقى في دولته ما يمكن أن تنفذ عليه الضرائب من أموال . وقد اهتمت الأمم المتحدة بموضوع مكافحة التهرب من خلال اتفاقيتان إحداهما خاصة بالمساعدة الإدارية وتبادل المعلومات والثانية خاصة بتسهيل تحصيل الضرائب المستحقة في دولة أخرى . ولكن كلتا الاتفاقيتين غير صالحة للتطبيق في الوقت الحاضر لأن ذلك يمنع جذب رؤوس الأموال من الخارج والذي يساعد على التنمية الاقتصادية في بعض الدول المختلفة .

## سابعاً : الازدواج الضريبي

### أ – ماهية الازدواج الضريبي وشروطه

ازدواج الضرائب أو تعددها هو فرض الضريبة أكثر من مرة على الشخص ذاته وعن نفس المال في المدة ذاتها ، كمطالبة كل من مصر والنمسا شخصاً مقيماً في النمسا بالضريبة على إيراد حصل عليه في سنة ١٩٩٨ من أسهم وسندات مصرية ، وفي هذا الحالة يحصل التعدد في الضريبة مرتين ، لهذا يطلق على هذه الحالة اصطلاح ازدواج الضرائب .

غير أن هذا الاصطلاح يتجاوز المعنى الحرفي للكلمة ويشمل دفع الممول للضريبة أكثر من مرة واحدة سواء تعدد دفعها مرتين أو أكثر ، مثال ذلك توفى شخص من رعايا دولة (أ) وكان متوطناً في دولة (ب) وله أموال في دولة (ج) . ففي هذه الحالة سوف تتعدد الضرائب على تركته إذا كانت دولة (أ) تأخذ بمبدأ الجنسية في ضريبة الأيلولة ودولة (ب) تأخذ بمبدأ الموطن ودولة (ج) تأخذ بمبدأ الموقع لأن تطبيق مبدأ الجنسية يترتب عليه أن تكون الضريبة من حق الدولة التي ينتمي إليها صاحب التركه ، وتطبيق مبدأ الموطن يترتب عليه أن تكون الضريبة من حق الدولة المقيم بها المتوفي وتطبيق مبدأ الموقع يترتب عليه أن تكون الضريبة من حق الدولة التي بها موقع المال ، فيدفع الورثة في هذه الحالة ضريبة التركات ثلاث مرات لهذه الدول الثلاث :

ولكي يتحقق الازدواج الضريبي لابد من توافر أربعة شروط :

١- أن يكون الممول واحداً .

٢- أن تكون المادة الخاضعة للضريبة واحدة .

٣- أن تكون الضريبتان أو الضرائب من نوع واحد أو متشابهة على الأقل .

٤- أن تكون المدة التي تدفع عنها الضريبة واحدة .

**ب - أنواع الازدواج الضريبي :**

ازدواج الضرائب أما أن يكون داخلياً أو خارجياً ، وهو في كلتا الحالتين يكون مقصوداً أو غير مقصود .

**أولاً : الازدواج الداخلي للضرائب**

وهو الازدواج الذي يحدث داخل الدولة الواحدة ، ويأخذ أشكالاً متعددة نتيجة ممارسة هيئات مختلفة لسلطتها في فرض الضرائب في نفس الدولة حيث يحدث في حالة عدم تحديد الاختصاص المالي لكل من الحكومة المركزية والهيئات العامة المحلية في الدول الموحدة فيحدث الازدواج في حالة فرض كل من الحكومة المركزية والهيئات العامة المحلية نفس الضريبة على المال نفسه ، أو أكثر من ضريبة على المال نفسه . وقد يقع الازدواج الداخلي من نفس السلطة ، كما لو فرضت ضريبة عامة على الدخل بجانب الضرائب النوعية .

**أ - الازدواج المقصود**

يكون الازدواج الداخلي مقصودا إذا أراده المشرع لإغراض مختلفة أهمها:

١- **الحصول على زيادة في الإيراد** ، حيث في حالات وجود عجز في الميزانية يفرض المشرع ضرائب إضافية إلى جانب الضرائب الأصلية لمواجهة هذا العجز أو فرض ضريبة إضافية للدفاع المدني وضريبة الأمن القومي اللتان فرضهما المشرع المصري بالقانون رقم ٢٢٧ لسنة ١٩٥٦ والقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٧ على التوالي لمواجهة بعض النفقات اللازمة لدعم الدفاع عن البلاد .

٢- **أخفاء رفع سعر الضريبة** : وذلك عندما يقصد المشرع زيادة عبء الضريبة على بعض الفئات من الممولين أو على بعض المواد بصورة تكون أقل ظهوراً من اللجوء إلى رفع سعر الضريبة ، فعلى سبيل المثال يفرض

المشرع ضريبة خاصة على تلك الفئات من الممولين أو على تلك المواد بالإضافة إلى الضريبة التي تصيب جميع الممولين أو جميع المواد.

٣- **تصحيح نظام الضرائب** : ويتم ذلك عندما يقرر المشرع فرض ضريبة شخصية عامة على الإيراد تراعى فيها المقدرة المالية للممول بصورة عامة إلى جانب الضرائب النوعية المعينة المفروضة على كل فرع من فروع الدخل ، وذلك حتى يكون هناك تناسب بين عبء الضريبة ومقدرة الأفراد على المساهمة في الأعباء .

٤- **الحد من ارتفاع الدخول** : وذلك عندما تفرض ضريبة إضافية على ما يتقاضاه أعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة من تلك الشركات . كذلك المكافآت التي يتقاضها الموظفون العموميون علاوة على مرتباتهم الأصلية ، إذا المقصود منها الحد من ارتفاع الدخول .

٥- **تدبير موارد للهيئات المحلية** : وذلك عندما تقرر الهيئات العامة المحلية بناء على ما تملكه من سلطة فرض نسبة مئوية إضافية لبعض الضرائب التي تحصلها الدولة ، بشرط ألا تتجاوز هذه النسب حداً أعلى معيناً ، وبذلك تكون قد أوجدت لها مورداً مالياً من حصيلة هذه الضرائب الإضافية .

ويحدث هذا النوع من الازدواج الضريبي عن غير قصد من المشرع ، فيقع نتيجة عدم التناسق في التشريع المالي ، ويرجع ذلك إلى أن الدولة قد تفرض ضرائب جديدة تحت ضغط حاجتها إلى الأموال دون أن تبحث في مدى ملاءمتها مع نظام الضرائب القائم وقبل أن تدرس مدى انسجام هذه الضريبة مع نظام الضرائب القائم والتأكد من عدم قيام حالة ازدواج ضريبي ، كما قد يرجع إلى عدم

تحديد الاختصاص المالي للهيئات التي تمارس سلطتها على نفس الإقليم ، وهي الدولة والإقليم والمحافظة والمدينة والقرية .

**ثانياً : ازدواج الضرائب الدولي**

أن لكل دولة الحق المطلق في تقرير نظامها المالي تبعاً لظروفها وحاجاتها دون أن تتقيد بمراعاة تشريعات الدول الأخرى في حقل الضرائب ، يضاف إلى ذلك المبادئ المالية التي تأخذ بها وتطبقها الدول المختلفة ليست دائماً واحدة مما قد ينشأ عنه الازدواج في الضرائب . ويرى كتاب المالية العامة أن هناك مبررات للازدواج الضريبي الدولي ، أهمها أن الضريبة تدفع مقابل حماية الدولة ، إذا كان حصول الممول على جزء من دخله في دولة وأنفاقه في دولة أخرى يجعله يستفيد من حماية الدولتين فإن عليه أن يدفع ضريبة لكل منهما ، أي أن ازدواج الضريبة يبرره ازدواج الحماية هذا ولا توجد قاعدة من قواعد القانون الدولي ولا عرف دولي يحرم ازدواج الضريبة.

ويؤخذ على الازدواج الدولي أنه ضارا بالعلاقات الاقتصادية الدولية أنه يصبح عائقاً في طريق انتقال رؤوس الأموال وكذلك الأشخاص من دولة لأخرى ، وما يترتب على ذلك من عدم توزيع القوى المنتجة في العالم على الوجه الأفضل ، علاوة على أنه مرهق للممول إذا كان مجموع ما يدفعه من الضريبة كبيراً ، ويتنافى مع عدالة التوزيع . والازدواج الضريبي الدولي قد يكون مقصوداً أو غير مقصود فيكون مقصوداً في بعض الحالات ، وذلك تحقيقاً لبعض الأغراض الاقتصادية منها منع هجرة رؤوس الأموال . إلا أن الازدواج الضريبي الدولي عادة ما يكون غير مقصود لعدم وجود سلطة عليا تشرف على التشريعات الخاصة

بالدول المختلفة ، إذ عادة ما تقوم كل دولة بفرض ضرائبها على ضوء ظروفها الخاصة دون النظر إلى التشريعات المالية الأجنبية ، مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تعتمد عليها الدولة في فرض الضرائب .

## ج - أسباب انتشار الازدواج الضريبي

هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى ظهور انتشار الازدواج الضريبي على النطاقين الداخلي والدولي مالياً واقتصادياً نذكر أهمها :

١- زيادة الأعباء المالية على الدولة ، مما يضطرها إلى التوسع في فرض الضرائب لمواجهة هذه الأعباء المالية المتزايدة ، وهو ما قد يدفعها إلى فرض الضريبة الواحدة أكثر من مرة أو فرض عدة ضرائب متشابهة على المادة الواحدة ، مما يؤدي إلى تعقيد النظم المالية وحدوث ازدواج ضريبي .

٢- إذا رغبت الدولة في إخفاء رفع سعر الضريبة ، فتقسمها بين ضريبتين من النوع نفسه بقصد تخفيف وقع الضريبة على الممول .

٣- إذا أرادت الدولة أن تميز في المعاملة المالية بين عدة فئات من الممولين عن طريق فرض ضريبة إضافية على فئة منهم بجانب الضريبة العامة المفروضة عليهم جميعاً .

٤- سهولة انتقال الأيدي العاملة ورؤوس الأموال بين الدول المختلفة .

٥- انتشار المشروعات الاقتصادية الكبيرة التي تمارس نشاطها الإنتاجي أو التجاري في أكثر من دولة مثل :الشركات المتعددة الجنسية" .

٦- عدم التنسيق بين الدول في مسائل الضرائب ، واختلاف الأسس والمبادئ التي تقيم عليها الدول أنظمتها الضريبية .

٧- وجود مبدأ شخصية الضريبة والأخذ به والذي يتطلب فرض الضريبة على الدخل كله أيا كان مصدره بما في ذلك الدخل الوارد من الخارج بصرف النظر عن المقدرة التكليفية للممول ولا مركزه المالي .

**د - وسائل منع أو تفادي الازدواج الضريبي**

نظراً للأضرار السابقة الذكر للازدواج الضريبي تستطيع الدولة أن تتفادى هذا الازدواج بواسطة التشريع الداخلي على النطاق الداخلي للدولة أو عن طريق الاتفاقيات الدولية على الصعيد الدولي .

**أولاً : تفادي الازدواج بواسطة التشريع الداخلي**

من خلال تقييد سلطة الدولة المالية من حيث امتدادها إلى خارج اقليمها ، على سبيل المثال إعفاء مواطنيها الذين يتخذون دولة أجنبية موطناً من الناحية المالية لهم من أن تسري عليهم الضريبة العامة على الإيراد إذا كانت الدولة الأجنبية التي يقيمون بها تفرض مثل هذه الضريبة .

**ثانياً : تفادي الازدواج بواسطة الاتفاقات الدولية**

هناك صعوبات كثيرة لتفادي هذه الازدواج الضريبي لا تتوافر على الصعيد الدولي لعدم وجود السلطة العليا التي تستطيع التنسيق بين تشريعات الدول بشكل يمنع حدوث الازدواج الضريبي . لذلك يمكن أن يتم في حالة إبرام اتفاقيات ثنائية بين الدول لمنع الازدواج بالنسبة لبعض الضرائب المعينة كضريبة الدخل وضريبة التركات ، وغالباً ما تكون هذا الاتفاقات ثنائية بين دولتين لهما مصلحة مشتركة في منع الازدواج الضريبي بينهما . وقد عالجت بعض المعاهدات الدولية في القانون الدولي وغرفة التجارة الدولية موضوع الازدواج الضريبي بعناية فائقة .

# ثامناً : نقل عبء الضريبـــة

## أ – المقصود بنقل عبء الضريبة

نقل عبء الضريبة هي عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى شخص آخر مستعيناً في ذلك ببعض القوى الاقتصـــادية ، أي أن من يدفع الضريبة لا يتحملها بصفة نهائية ، فعلى سبيل المثال ، المالك الذي يحاول أن يحمل المستأجر الضريبة العقارية التي يدفعها بأن يدفـــع الإيجار ، كذلك المنتج الذي يدمج في نفقه إنتاجه ما يدفعه من ضرائب ، ويحاول بذلك أن يحملهـــا للمستهلك . وعندما تستقر الضريبة بصورة نهائية على شخص لا يتمكن من نقـــل عبئها على غيره ، نطلق عليه متحمل عبء الضريبة ، أو الممـــول النهـــائي ، أو الممول الحقيقي .

## ب – أنواع نقل عبء الضريبـــة

يجب أن نميز بين العبء النقدي أو الدفع والعبء الحقيقي والأثر فالشخص الـــذي يقوم بدفع الضريبة إلى الحكومة هو الشخص الذي يتحمل عبء الضريبة النقـــدي المباشر ، وقد يستطيع هذا الشخص نقل عبء الضـــريبة إلـــى شـــخص آخـــر أو أشخاص آخرين . وبذلك يكون من استقرت عليه الضريبة نهائياً هو الذي يتحمـــل عبئها الحقيقي ، وواضح أن نقل عبء الضريبة قد يتم عن طريق تغير الـــثمن أو نوع المنتج وفي كلتا الحالتين لابد من قيام مبادلة بين الشخص الذي يدفع الضريبة والشخص الذي ينقل إليه عبء الضريبة الحقيقي وأن لم يتيسر هذا ، فمعنى ذلك أن عبئها الحقيقي قد استقر على من تحمل عبئها النقدي في بادئ الأمر .

وقد تفرض على سلعة ما فيرتفع ثمنها ويقل عليها الطلب ويزداد الطلب على سلعة بديلة أخرى فيرتفع ثمنها أيضاً ، وهنا يقال أن ارتفاع ثمن السلعة البديلة هو من أثر فرض الضريبة على السلعة الأولى .

كذلك يجب أن نميز بين نقل العبء إلى الأمام ونقله إلى الخلف فيكون نقل العبء إلى الأمام حين يستطيع منتج سلعة ما (دافع الضريبة) نقل الضريبة في اتجاه المستهلك النهائي ، أي إلى تاجر الجملة عن طريق رفع السعر عما كان عليه قبل فرض الضريبة ، أي نقلها إلى مرحلة تالية لها .

أما نقل العبء إلى الخلف فيكون عن طريق خفض المنتج لعناصر تكلفة الإنتاج كأسعار الخدمات التي يستعملها أو أجور العمال الذين يستخدمهم . كما يمكن أن نميز بين النقل الكلي والنقل الجزئي .

فيكون النقل كلياً إذا تمكن دافع الضريبة من نقل مبلغ الضريبة الذي دفعه بالكامل إلى غيره ، ويكون النقل جزئياً إذا لم يتمكن دافع الضريبة إلا من نقل جزء منها فقط ، وتحدد ظروف السوق في كل حالة القدر الذي يتم نقله من الضريبة . أما النقل المنحرف فيحدث إذا انتقلت الضريبة إلى سلعة أخرى غير التي فرضت عليها الضريبة .

كما يمكن أن نميز بين نقل العبء المقصود من المشرع ، ونقل العبء غير المقصود ، ففي بعض الحالات ، يقوم المشرع بتحديد الممول القانوني الذي يكلفه بدفع الضريبة للخزانة العامة ، وهو يعلم مقدماً بل وهو قاصد ، أن هذا الشخص سيقوم بإلقاء الضريبة على شخص آخر . على سبيل المثال ، ضريبة الاستهلاك أو

ضريبة الاستيراد التي يدفعها المنتج أو التاجر ، فالمشرع يقصد أن ينقل كل منهم الضريبة إلى المرحلة التالية عليه حتى يستقر العبء نهائياً على المستهلك .

**ج - شروط نقل عبء الضريبة**

كما ذكرنا أن نقل عبء الضريبة عبارة عن عملية اقتصادية لها صلة بالتداول والأثمان ، لذلك توجد عدة عوامل مؤثرة في ظاهرة نقل عبء الضريبة ولأن كل ضريبة مهما كانت طبيعتها يسعى المكلف إلى محاولة التخلص منها ، بالعمل على نقل عبئها إلى غيره ، ويصل إلى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة المفروضة عليها الضريبة على أنه كلما كانت الضريبة معتدلة ، كلما قل نقل عبئها ، إذ يفضل دفع الضريبة تحملها على متاعب نقلها إلى غيره . كذلك يتوقف إمكان نقل عبء الضريبة إلى حد كبير على عمر الضريبة فالضريبة الحديثة ليس من السهل نقل عبئها لما يجده النقل من مقاومة الشخص المراد تحميله بالضريبة ، على العكس من الضريبة القديمة التي انتقل عبؤها بالتدريج بمرور الزمن ولم يعد يشعر بها المكلف الفعلي . ولكي يمكن نقل عبء الضريبة لابد من توافر شرطين :

**الأول** : أن يكون موضوع الضريبة سلعة ينتجها المكلف القانوني أو خدمة يقوم بها بقصد مبادلتها .

**الثاني** : أن يكون رفع ثمن هذه السلعة أو الخدمة ممكنا . وتتوقف على عدة عوامل تعود بصفة عامة إلى ظروف العرض والطلب والفن الضريبي .

لهذا فإنه طبقاً للشرط ، لا تنتقل الضريبة العامة على الدخل أو على رأس المال ، لأنها لا تفرض على سلعة معينة ينتجها المكلف أو خدمة يؤديها بقصد بيعها لغيره،

وإنما تفرض على مجموع دخل المكلف أو ثروته ، بينما تنتقل ضرائب الاستهلاك أو الضريبة العامة على المبيعات لأن موضوعها سلع أو خدمات يقوم بها المكلف ببيعها للغير ، وهنا تعد الضرائب غير مباشرة .

أما الشرط الثاني ، والذي يتعلق برفع ثمن السلعة فإنه يتوقف على الظروف التي يتم فيها عرض السلعة في حالة الاحتكار أو في حالة المنافسة ، وعلى درجة مرونة العرض ودرجة مرونة الطلب على السلعة ، أي على طبيعة وظروف السوق . ولأن رفع ثمن السلعة مسألة تتعلق بالأثمان فلابد من عرض حالة المنافسة الكاملة، وحالة الاحتكار ، مع التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

**أولاً : حالة المنافسة الكاملة**

يتوقف نقل عبء الضريبة على طبيعة السوق ، سواء سوق المنافسة الكاملة ، أو سوق الاحتكار ، ويمكن القول ، كقاعدة عامة ، بأنه يصعب التنبؤ بتأثير الضريبة في الثمن في حالة الاحتكار عنه في حالة المنافسة الكاملة والتي تكون أيسر ، كما يمكن القول بأن تأثير الضريبة في الثمن يكون أكبر في الأجل الطويل منه في الأجل القصير .

لذلك يجب أن نفرق بين فرض المشروع للضريبة العامة وبين فرضه لضريبة خاصة كما يلي :-

أ- **إذا كانت الضريبة عامة** : فإنها لا تنتقل وإذا كانت خاصة فإنها تنتقل ، وقد رأينا أن انتقال الضريبة يحدث إذا تمكن المكلف القانوني من رفع ثمن بيع السلعة أو الخدمة التي تقع عليها الضريبة ، والتي تحتاج تغيير في ظروف

العرض والطلب . ففي حالة الضريبة العامة وتوحيد السعر بالنسبة لجميع أوجه النشاط فإن المنتجين لا يجدون مصلحة في نقل أموالهم لاستثمارها في فرع آخر من فروع الإنتاج ، وعليه فإن الثمن لا يمكن أن يتغير فتستقر الضريبة على عاتق المنتج دون أن يكون في مقدوره أن ينقلها إلى غيره لعدم توافر الشرط الثاني وهو أن يكون في الإمكان رفع الثمن .

ب- **وإذا كان الضريبة خاصة** : فإن الأمر يختلف ، فإذا فرضت ضريبة على أرباح صناعية معينة دون غيرها من الصناعات ، فإن ذلك سيؤدي إلى قلة أرباح المنتجين في هذه الصناعة ، لهذا فإنهم يحاولون ترك هذه الصناعة وينقلون أموالهم لاستثمارها في صناعات أخرى لم تخضع لهذه الضريبة ولم يطرأ على أرباحها نقصان بافتراض سهولة تنقل عوامل الإنتاج فينشأ عن ذلك انخفاض في إنتاج السلعة التي أصابتها الضريبة ، فيقل عرضها في السوق ثم يرتفع ثمنها ، وبذلك يمكن أن تنتقل الضريبة من المنتج إلى المستهلك .

وحيث أن في حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلع التي لا يوجد حد أقصى لإنتاجها إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية ، فإذا فرضت ضريبة على إنتاج مثل هذه السلع فأنها ترفع نفقة الإنتاج ، وإذا كانت الضريبة خاصة فإنها ترفع الثمن أيضاً . وهنا لابد من تحليل العوامل والاعتبارات التي تحدد نقل عبء الضرائب والتي تشتمل على :

١ – مرونة العرض والطلب

فإذا كان الطلب على السلعة مرناً وعرضها غير مرن ، فإن المنتج يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المستهلك الجزء الأقل ، وإذا كان الطلب على السلعة غير مرن وعرضها مرناً فإن المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الأقل .

أما إذا كان الطلب على السلعة مرناً وعرضها مرناً ، أو إذا كان الطب على السلعة غير مرن وعرضها غير مرن ، وكان مقدار مرونة الطلب مساوياً لمقدار مرونة العرض ، فإن عبء الضريبة يتوزع بالتساوي تقريباً بين المنتجين والمستهلكين .

وكذلك فإن دور الظروف الاقتصادية في فترة الرخاء والكساد هام في تحديد درجة مرونة الطلب على السلعة ، حيث يكون الطلب غير مرن في أوقات الرواج نظراً لزيادة كمية النقود لدى الأفراد ، وما يترتب على ذلك من سهولة تقبل المستهلك لما يحدث من ارتفاع في الأثمان ، بينما يحدث العكس في حالة الكساد حيث يكون الطلب مرناً نظراً لانخفاض دخول الأفراد وما يترتب على ذلك من انخفاض في الطلب على السلع بدرجة كبيرة بمجرد رفع أثمانها .

٢ – الظروف الاقتصادية المحيطة بالإنتاج

حيث تتوقف درجة انتقال الضريبة أيضاً على نوع نفقة الإنتاج هل هي ثابتة أو متزايدة أو متناقصة ذلك أن زيادة الثمن التي يترتب عليها نقل الضريبة تؤدي إلى انكماش الطلب ، وفي المدى الطويل إلى نقص إنتاج السلعة المفروضة

عليها الضريبة . فقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية الجديدة بمعنى نفقة الإنتاج مضافاً إليها الضريبة – ويتوقف مقدار الزيادة الفعلية على ما إذا كان إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة يخضع للنفقة الثابتة أو المتزايدة أو المتناقصة .

**ثانياً : حالة الاحتكار**

هذا في حالة المنافسة الكاملة ، أما في حالة نقل عبء الضريبة في حالة الاحتكار ، فإننا نقصد بالاحتكار الكامل اختفاء المنافسة تماماً بإنفراد مشروع واحد بإنتاج سلعة ليس لها بديل وفي هذا النظام يتحدد توازن المنتج عند تساوي المنفعة الحدية مع الإيراد الحدي والتي تتحدد عندها كمية التوازن .

ولهذا يمكن أن نستنتج قانون نقل عبء الضريبة في حالة الاحتكار من قانون تكوين الثمن في حالة الاحتكار ، وهذا القانون يتلخص كما هو معروف في أن المحتكر يميل إلى تحديد الثمن بحيث يكون أعلى من نفقة الإنتاج وبحيث يكون ربحه الصافي الكلي أكبر ما يمكن .

وفرض الضريبة في حالة الاحتكار قد يكون على أحدى الصور الآتية :

- أما أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً مهما كانت كمية الإنتاج أو مقدار الربح الصافي .
- أن تكون الضريبة نسبة مئوية على أرباح المحتكر .
- أن تكون الضريبة مبلغاً معيناً على كل وحدة من الوحدات المنتجة .

ويتضح مما سبق أن الضريبة في حالة الاحتكار لا تنتقل إذا كانت مبلغاً ثابتاً أو نسبة معينة من الربح الكلي للمحتكر ، وتنتقل إذا كانت مبلغاً معيناً على كل وحده منتجة أو مبيعة ، لأن الضريبة في هذه الحالة الأخيرة تعتبر زيادة في نفقة الإنتاج وزيادة نفقة الإنتاج تؤدي إلى زيادة ثمن السلعة كما تقلل من أرباح المنتج .

**ثالثاً : المنافسة الاحتكارية**

تعطي نتائج متشابهة لتلك التي توجد في أسواق المنافسة الكاملة ، فيميل المشروع إلى استيعاب الضريبة في الأجل القصير ، رغم وجود تمايز بين المنتجات قد يسمح بمقدار ضئيل من النقل الضريبي ، أما في الأجل الطويل فإن خروج بعض المشروعات من الصناعة بسبب ارتفاع التكاليف الناشىء عن الضريبة سيؤدي إلى نقل الرسوم الضريبية جزئياً إلى المستهلكين كلما تحركت الصناعة نحو الربح العادي .

هذا بجانب عدة عوامل أخرى تؤثر في القدرة على نقل الضريبة منها الفن الضريبي ووعاء الضريبة ، وقربه من المبادلات التي يقوم بها المكلف قانوناً بدفع الضريبة مع الغير الذي يريد أن ينقل إليه هذا العبء ، كذلك معرفة نفقة الإنتاج ومقدار الضريبة حتى يمكنه أن يعمل على نقل عبئها إلى الغير . كذلك تأثير الظروف الاقتصادية العامة في فترات الانتعاش والانكماش في القدرة على نقل عبء الضريبة .

## تاسعاً : وعاء الضريبة ومصدرها وأثارها الاقتصادية

### أ - وعاء الضريبة

وعاء الضريبة هو الثروة التي تخضع للضريبة والتي تقاس الضريبة بها في العصر الحديث فقد كانت الضرائب في العصور الماضية تفرض على الأشخاص باعتبارها جزية رؤوس .

أما الوعاء الضريبي في العصر الحديث فهو الثروة حيث وعاء الضريبة غير المباشر هو الثروة عند تداولها أو استهلاكها أما وعاء الضرائب المباشرة أما أن يكون رأس المال أو الناتج أو الدخل . ورأس المال هو مجموع ما يمتلكه الفرد في وقت معين والناتج هو مجموع الأموال الاقتصادية الناشئة عن عملية إنتاج وهو إما إجمالياً أو صافياً فيكون إجمالياً إذا تضمن نفقات الحصول عليه وصافياً إذا لم يتضمنها . وتعتبر تلك النفقات في الحقيقة دخلاً صافياً لعوامل الإنتاج التي اشتركت في عملية الإنتاج والدخل هو كل ثروة جديدة نقدية أو مقومة بالنقود تدخل في حوزة الفرد أثناء مدة معينة بشكل دوري ويمكنه استهلاكها دون مساس بماله الأصلي . ولهذا فإن وعاء الضرائب المباشرة يمكن أن يكون رأس المال أو الناتج الإجمالي أو الدخول الصافية لعوامل الإنتاج أو الدخل الكلي الشخصي لكل ممول .

### ب - مصدر الضريبة

مصدر الضريبة هو الثروة التي تسدد منها الضريبة فعلاً وكما ذكرنا قد يكون مصدر الضريبة رأس المال أو الدخل على أن الدخل هو المصدر الرئيسي للضرائب وذلك لأن الضريبة فريضة متجددة يجب أن تستوفى من ثروة متجددة

فمهما كانت طريقة تنظيم الضرائب ومهما كان وعاؤها فإنها يجب أن تكون على الدخل فقط على الأقل بالنسبة للضرائب العادية .

أما الضرائب على رأس المال فليست تدل على أن الضرائب تقاس على رأس المال كما في التسمية لأن هذا المقياس قد يدل على المقدرة التكليفية للممول بمعنى قدرة الممول على تحمل الأعباء العامة أي تحمل العبء الضريبي دون الإضرار بمستوى معيشة أو بمقدرته الإنتاجية لأنها يجب أن تدفع من الدخل وذلك لأنها لو سددت من رأس المال لنضب هذا المصدر ولا أحدث أضراراً بالممولين وبالاقتصاد القومي وبالخزانة العامة في نفس الوقت . ولهذا فإنه إذا كان لابد من وجود ضرائب على رأس المال فإنها تكون غير عادية أو مؤقتة ويكون سعرها مرتفعاً وتقطع جزءاً من رأس المال .

وعندما ينتهي المشرع من اختيار الأموال كموضوع للضريبة (وعاء الضريبة) يجب أن يأخذ بأحد النظامين أما أن يأخذ بنظام الضريبة الوحيدة أو بنظام الضرائب المتعددة حيث يقوم نظام الضريبة الوحيدة على أساس الوعاء الواحد بينما يقوم نظام الضرائب المتعددة على أساس تعدد أوعية الضرائب .

**ج – الآثار الاقتصادية المباشرة للضرائب**

إن آثار الضرائب تتوقف إلى حد كبير على مقدارها من جهة وعلى الأوجه التي تستعمل فيها الدولة حصيلتها من جهة أخرى . فإذا كانت الضرائب معتدلة فإنها تحرك نشاط الأفراد وتدفعهم إلى زيادة الإنتاج حتى يعوضوا ما يطرأ على دخولهم من نقص نتيجة دفع الضرائب فعلى سبيل المثال المنتج مثلاً يعمل على خفض نفقات إنتاجه مستعيناً في ذلك بالوسائل الفنية التي تمكنه من الاقتصاد في

العمل وفي رأس المال أما إذا زادت الضرائب كثيراً فالغالب أنهــا تضــعف روح العمل والإنتاج لديهم وتشل نشاطهم وتصبح ضارة من الوجهة الاقتصادية .

١ – تأثير الضرائب على الإنتاج

يتأثر الإنتاج بسبب تأثير الضرائب في عرض وطلــب رؤوس الأمــوال الإنتاجية فعرض رؤوس الأموال الإنتاجية يتوقف على الادخــار الــذي يتبعــه استثمار . والضرائب عندما تقلل من الدخل تؤدي إلى نقص الادخار وقلــة رؤوس الأموال وخاصة بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية المفروضة على دخل الطبقة الغنية المدخرة . أما الضرائب غير المباشرة فإنها تؤدي إلــى نقــص اســتهلاك الطبقات الفقيرة والتي يمكن أن يترتب عليها ادخار جماعي تقوم بــه الدولــة أمــا بالنسبة لطلب رؤوس الأموال الإنتاجية فإنه يتوقف على فرص الربح التي تعرض لأصحاب الأعمال فإذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الــربح قــل طلبهم لرؤوس الأموال وقد تؤدي الضريبة على تنقل عناصر الإنتاج بين فــروع الإنتاج المختلفة .

٢ – تأثير الضرائب على استهلاك

نتيجة لتأثر ثمن سلع معينة مفروضة عليها ضرائب فإن الاستهلاك يتــأثر بذلك . ذلك أن الضرائب بخفضها من دخول الممولين تدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات وخاصة السلع الكمالية فيقل طلبهم عليها وبالتالي تنخفض أثمانهــا على أن الطلب على السلع لا يقل بنسبة واحدة بل يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعاً لدرجة مرونة الطلب عليها . فالسلع ذات الطلب المرن يتــأثر اســتهلاكها نتيجــة

الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التي لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها إلا في حدود ضيقة .

كما يتوقف أثر الضريبة في الاستهلاك على ما تفعله الدولة بالمتحصلات من الضريبة فإذا استخدمت في طلب بعض السلع والخدمات فإن الدولة تعوض نقص استهلاك الأفراد بالاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة أما إذا جمدت تلك الحصيلة فإن الاستهلاك يتناقص .

**٣ – تأثير الضرائب على المستوى العام للأسعار .**

تقتطع الضرائب جزءاً من دخول الأفراد مما يقل طلبهم على سلع الاستهلاك والخدمات مما يجعل المستوى العام للأسعار يتجه نحو الانخفاض ويزيد من هذا الوضع استخدام الدولة لحصيلة الضرائب في سداد قروض خارجية أو في تكوين مال احتياطي أما إذا أعادت الدولة هذه الحصيلة إلى التداول وإما عن طريق شراء ما تحتاجه من سلع وخدمات وكذلك دفع مرتبات للعاملين والمبالغ المستحقة للموردين والمقاولين فإن ذلك لا يساعد الأسعار على الانخفاض .

**٤ – تأثير الضرائب على التوزيع**

قد يترتب على الضرائب سوء توزيع الدخل والثروات إذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية ويحدث هذا في الضرائب غير المباشرة لأنها تكون شديدة الوطأة على الطبقات الفقيرة وذلك على عكس الضرائب المباشرة التصاعدية التي تصيب الدخول الكبيرة للطبقات الغنية فتؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخول والثروات وإذا وجهت الدولة حصيلة الضرائب في الإنفاق على الطبقات الفقيرة

وتقديم إعانات نقدية ومعاشات وخدمات عامة كالصحة ، التعليم .... الخ فإنها تؤدي بذلك إلى تقليل التفاوت بين الدخول .

## عاشراً : خصائص النظام الضريبي في مصر

يتميز النظام الضريبي كغيره من الأنظمة الضريبية للبلدان النامية بعدة خصائص من أهمها ما يلي :

### ١ – انخفاض معدل الاقتطاع الضريبي :

تتميز مصر بانخفاض معدل الاقتطاع الضريبي والذي يتمثل في النسبة التي تشكلها الحصيلة الضريبية في الناتج المحلي الإجمالي وذلك على الرغم من كثرة الضرائب النوعية المطبقة وارتفاع أسعارها . ويرجع انخفاض المعدل الضريبي بصفة أساسية إلى انخفاض مستوى الدخل الفردي ، وكذلك إلى كافة العوامل المحددة للطاقة الضريبية . وتتلخص هذه العوامل في أهمية القطاع الزراعي وعدم خضوعه للضرائب ، وإلى انتشار ظاهرة الاستهلاك الذاتي ، وإلى أهمية هامش الاقتصاد غير المسجل (غير الرسمي) ، وإلى سوء التوزيع الأولى للدخل القومي ، وإلى انتشار ظاهرة التهرب الضريبي ، وإلى عدم تطور الإدارة الضريبية بالقدر الكافي ... الخ .

### ٢ – سيادة الضرائب غير المباشرة :

يعتمد النظام الضريبي المصري بصفة أساسية على الضرائب غير المباشرة ، والتي تشكل قرابة ثلثي الحصيلة الضريبية . ويرجع ضعف دور الضرائب المباشرة إلى انخفاض مستوى الدخول الفردية ، وسوء توزيع الدخل القومي ، وانتشار ظاهرة الاستهلاك الذاتي ... الخ . كذلك فإن الأخذ بالتنمية

يقتضى ضغط الاستهلاك وتشجيع الادخار ، وهو ما يبرر اعتماد النظام الضريبي المصري على الضرائب المفروضة على السلع والخدمات . هذا فضلاً عن أن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة في مصر تعمل على عدم تفضيل الضرائب المباشرة ، وذلك محاباة لذوي الدخول والثروات العالية . وأخيراً فإن نقص الكفاءة في الأجهزة الفنية والإدارية اللازمة لتطبيق الضرائب المباشرة ، أدت إلى اعتماد مصر على الضرائب غير المباشرة .

**٣ - الاعتماد بصفة متزايدة على الضريبة العامة على المبيعات وانخفاض الأهمية النسبية للضرائب الجمركية :**

هذا التطور يعتبر من الأمور الطبيعية ذلك أنه مع استمرار مجهودات التنمية تتجه حصيلة الضرائب الجمركية إلى التناقص وذلك للأثر الذي تحدثه هذه المجهودات على هيكل كل من الواردات والصادرات . فمن ناحية الواردات ، تميل نسبة الواردات من السلع الاستهلاكية إلى الانخفاض لصالح كل من سلع الإنتاج الوسيط والسلع الاستثمارية . ولما كانت الأنظمة الضريبية ، تلجأ إلى فرض الضرائب الجمركية المرتفعة على السلع الاستهلاكية ، فإن نقصان نسبتها في الواردات يسبب مع استمرار مجهودات التنمية نقصان حصيلتها . أما سلع الإنتاج الوسيط والسلع الاستثمارية ، فإنه ليس من صالح البلاد النامية فرض ضرائب جمركية عليها ، لأن ذلك من شأنه أن يعوق عملية التكوين الرأسمالي وعدم تشغيل الطاقة الإنتاجية بكاملها . أما من ناحية الصادرات فإنه من ضمن أهداف التنمية تنويع الصادرات ، خاصة من السلع المصنعة ، والنصف مصنعة ، ورغبة في اكتساب أسواق خارجية فلا تستطيع البلاد النامية أن تفرض ضرائب على

الصادرات ، وإلا انخفضت بقدرتها التنافسية ، خاصة وأنها منتجات لصناعات وليدة .

وأمام هذا الوضع ، ونتيجة لاتساع هيكل الإنتاج الداخلي ، تبدأ الدول النامية بعد تحقيق خطوات ناجحة على طريق التنمية التفكير في توسيع قاعدة الضرائب على تداول السلع أو الإنفاق . ويمكن أن تبدأ هذه الضريبة بسعر متواضع ، ويتم التمييز في المعاملة الضريبية بين السلع وفقاً للأغراض المختلفة الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى النظام الضريبي إلى تحقيقها .

**٤ – عدم مرونة النظام الضريبي المصري :**

أخيراً يتميز النظام الضريبي المصري بعدم المرونة بمعنى أن الضرائب التي تشكل هذه النظام بتنظيماتها الفنية الحالية لا تعطي زيادة في الحصيلة الضريبية تتساوى على الأقل مع الزيادة الحاصلة في الناتج المحلي الإجمالي . وبعبارة أخرى لا يتميز النظام الضريبي المصري بالمرونة الكافية التي تجعله قادراً على اقتطاع القدر الأكبر من الزيادة الحاصلة في الناتج المحلي الإجمالي ، أي أن يكون معدل الاقتطاع الحدي لهذا النظام مرتفعاً ، وأهمية مرونة النظام الضريبي ترجع إلى ضرورات التنمية التي تتطلب تعبئة الموارد من أجل تمويل الاستثمارات اللازمة لبناء الجهاز الإنتاجي المتنوع .

## حادي عشر : أوجه القصور في النظام الضريبي المصري

إن تتبع تطور الحصيلة الضريبية من الضرائب المطبقة ومقارنتها بتطور الناتج القومي المصري يؤدي بنا إلى القول بأن النظام الضريبي المصري يتسم بالجمود ، وليس بالمرونة ، بمعنى أنه لا يعكس التطورات الاقتصادية والاجتماعية

والسياسية التي عرفها المجتمع المصري ، خاصة في السنوات العشرة الأخيرة ، وعلى وجه التحديد منذ بداية سياسة الانفتاح الاقتصادي . وهو لا يعكس على وجه الخصوص التطورات التي حدثت على البنيان الاقتصادي المصري ، خاصة في البنيان الإنتاجي مما يجعله لا يساير احتياجات التنمية والتي تتطلب تعبئة أكبر من الموارد الاقتصادية من أجل تكوين الاستثمار .

وفي اعتقادنا يعاني النظام الضريبي المصري من أوجه قصور عديدة حاولت القوانين الضريبية الجديدة ، لا سيما قانون الضرائب على الدخل معالجتها . وكانت تتلخص أهم أوجه القصور في النواحي التالية :

**١ - عدم شمول النظام الضريبي لكافة الدخول :**

فالنظام الضريبي يأخذ بفكرة الضرائب النوعية والتي يقوم على جانبها ضريبة تكميلية ، هي الضريبة على الإيراد العام والتي يتحدد وعاءها بأوعية الضرائب النوعية والتي لا تتناول في مجموعها بعض الأرباح والثروات ، ومثال ذلك أرباح الاستغلال الزراعي إلا إذا اتخذ هذا النشاط شكل الشركات المساهمة أو الثروات التي تغل إيراداً داخل المدن والأراضي البور ، مع أنها تشكل في الوقت الحاضر ، مصدراً مهماً لتكوين الثروات ... الخ .

**٢ - عدم التقدير الفعلي لأوعية الضرائب :**

أما بالنسبة لعدم الاعتماد على التقدير الفعلي لأوعية الضرائب نذكر على سبيل المثال الضريبة على الأراضي التي تتخذ وعاء لها القيمة الإيجارية والتي يتم تقديرها بصفة دورية بمعرفة لجان إدارية كل عشر سنوات . ومن الملاحظ أن هذه القيمة الإيجارية التقديرية تكون منخفضة بسبب التضخم الذي تعرفه كافة البلدان

النامية ، وبالتالي لا تمثل القيمة الحقيقية لدخول الملكية الزراعية . كذلك فإن الضريبة على الدخول من المباني السكنية ، والتي تتخذ وعاء لها القيمة الإيجارية ، يتم تقديرها في عشر سنوات لصعوبة التقدير سنوياً . وهذا التقدير الدوري المتباعد لا يعكس القيمة الحقيقية لوعاء الضريبة بالرغم من الارتفاع المطرد للقيمة الإيجارية . حقيقة لا يحق للمالك في ظل قانون إيجار المساكن أن يطالب برفع القيمة الإيجارية ، إلا أن التحايل على النص يأخذ شكل الزيادة المضطردة في "خلو الرجل" وهو ما يؤدي إلى رفع القيمة الإيجارية .

وبالنسبة لعدم الأخذ بمبدأ التصاعد نذكّر على سبيل المثال الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، وهي الضريبة التي تصيب الدخول من ملكية أهم وسائل الإنتاج في قطاعي الصناعة والتجارة ، فهي تتضمن سعراً نسبياً واحداً يسري على جميع الدخول ، وساوت بالتالي بين أصحاب النشاط المحدود والحرف البسيطة من ناحية ، والوحدات الإنتاجية الكبيرة التي يقوم نشاطها على استخدام رأس المال بكثافة والعمل الأجير من ناحية أخرى ، وقد أدى ذلك إلى عدم زيادة حصيلة هذه الضريبة فضلاً عن انتشار ظاهرة التهرب الضريبي .

وبالنسبة لعدم الأخذ بمفهوم واسع للدخل ، نذكر على سبيل المثال ، الضريبة على الإيراد العام والتي كان يهدف المشرع من فرضها معالجة القصور في الضرائب النوعية المفروضة على مصادر الدخل المختلفة ، خاصة الدخول التي لا تخضع لضرائب نوعية ، إلا أن هذا الهدف لم يتحقق نظراً لأن وعاء هذه الضريبة ، والذي يتحدد بأوعية الضرائب النوعية ، لم يتم تحديده على أساس

مفهوم واسع للدخل ، كالزيادة في القيمة الإيجابية لذمة الممول وبذلك يمكن إدخال عناصر الدخل الأخرى التي تخضع للضرائب النوعية في وعاء هذه الضريبة .

**٣ - عدم فرض ضريبة عامة على الإنفاق :**

من المعلوم أن البلاد النامية تتميز بضعف متوسط الدخل الفردي ، وهذا ما يفسر اعتماد هذه البلاد على الضرائب غير المباشرة ، والتي تصيب الإنفاق على السلع والخدمات ، والنظام الضريبي المصري لا يفرض ضريبة على جميع أوجه الإنفاق على السلع والخدمات . حقيقة أنه يفرض الرسوم الجمركية على السلع المستوردة ، وهي تمثل نوعاً من الضرائب على الإنفاق ، كذلك يفرض بعض الرسوم على عدد قليل من السلع أما بمناسبة إنتاجها أو بمناسبة استهلاكها (رسوم الإنتاج ورسوم الاستهلاك) ، ويحصل فروق أسعار بالنسبة لبعض السلع ، ولكن معظم السلع والخدمات لا تفرض عليها ضرائب بمناسبة الإنفاق عليها ولا يأخذ بضريبة عامة على السلع (كالضريبة على القيمة المضافة) تضمن اقتطاع جزء من دخول الأفراد بمناسبة إنفاقها ، وتشكل عامل مرونة للنظام الضريبي المصري .

**ثاني عشر : دور السياسة الضريبية المصرية في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية**

تنحصر الأغراض التي تستخدم في تحقيقها السياسة الضريبية باعتبارها أحد أدوات السياسة المالية في الآتي :

١- التحكم في استخدام الموارد الاقتصادية لتحقيق معدل مرتفع من النمو .

٢- العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي سواء بتخفيف هذه التقلبات الاقتصادية التي غالباً ما تأتي للبلدان النامية عن طريق التجارة الخارجية .

ويمكن أن تستخدم في الوقت الحاضر في محاربة الموجات التضخمية التي سادت الاقتصاد المصري منذ منتصف السنوات السبعينيات وحتى الآن ، الأمر الذي يؤثر سلبياً على مسار التنمية الاقتصادية ، وعلى الفئات الاجتماعية الفقيرة .

٣- تحقيق إعادة في توزيع الدخل القومي سواء في صالح الفئات الاجتماعية محدودة الدخل أو في صالح أقاليم الدولة ومناطقها الأقل حظاً من التنمية .

**١ - السياسة الضريبية والنمو الاقتصادي في مصر**

توسعت مصر في إستخدام السياسة الضريبية لتشجيع الاستثمار في ظل سياسة الانفتاح الاقتصادي التي كان القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن رأس المال العربي والأجنبي أحد دعائمها . فالقانون الأخير ومن بعده القانون ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ في شأن الاستثمار أعطى المشروعات التي تقام وفقاً لأحكامه إعفاءات ضريبية - تتراوح مددها من ٥ إلى ١٥ سنة - من الضريبة على الأرباح التجارية أو الضريبة على أرباح شركات الأموال بحسب الأحوال ، وكذلك من الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة بالنسبة للتوزيعات التي تجريها المشروعات التي تنتفع بأحكامه ومن الضريبة العامة على الدخل . ومن ضريبة الدمغة ، وأخيراً من الضرائب الجمركية بالنسبة للعدد والآلات ووسائل النقل اللازمة لتشييد المشروع .

كذلك أعطت القوانين سالفة الذكر المشروعات التي تقام في المناطق الحرة إعفاءات ضريبية أوسع مدى وبصفة دائمة . فمن ناحية نص القانون على عدم خضوع جميع الأدوات والمهمات اللازمة لهذه المشروعات للإجراءات الجمركية

العادية الخاصة بالواردات والصادرات ، ومن ناحية أخرى أعفى هذه المشروعات من الخضوع لأحكام قوانين الضرائب المصرية . هذا وقد ترتب على هذا التوسع في سلاح الإعفاءات الضريبية التي منحها القانون تقريباً لكل المشروعات بغض النظر عن طبيعة إنتاجها ، أو حجمها ، أو عدد الوظائف التي تنشئها ، أو مدى تأثيرها على ميزان المدفوعات – العديد من المساوئ أهمها ما يلي :

١- حدوث خلل في البنيان الإنتاجي لصالح قطاعات الخدمات وفي غير صالح القطاعات السلعية (الزراعة والصناعة) ، وذلك لتفضيل المشروعات المقامة في ظل القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ للتوجه للعمل في قطاعات الخدمات (خاصة البنوك والأعمال التجارية) لارتفاع معدل أرباحها وسهولة تصفيتها عند اللزوم .

٢- خلق ازدواجية في معاملة المشروعات فهناك مشروعات قديمة لا تتمتع بأية إعفاءات ، بينما تتمتع المشروعات الجديدة المقامة وفقاً لأحكام قوانين الاستثمار بإعفاءات واسعة . وقد كان الخاسر الأكبر لهذه السياسة شركات القطاع العام حيث تلتزم هذه الشركات بسداد الضرائب الجمركية على الخامات ومستلزمات الإنتاج التي تستوردها ، في حين تمتعت كثير من مشروعات الاستثمار بإعفاءات منها . كما تحملت شركات القطاع العام بعبء الضرائب المفروضة على الأرباح بنسبة ٤٠% ، وفي نفس الوقت تمتعت شركات الاستثمار بالإعفاء منها لفترات امتدت من ٥ إلى ١٠ سنوات. وكان من نتيجة ذلك كله حدوث منافسة غير متكافئة بين شركات

القطاع العام وشركات الاستثمار التي تعمل في المجال الواحد . وهذا الأمر قد يفسر ركود إنتاج شركات القطاع العام وتراكم خسائرها .

٣- وأخيراً وليس آخراً كان لهذه السياسة أثره الواضح في ضياع جزء منهم من الموارد العامة للدولة ، خاصة موردها من حصيلة الضرائب على الدخل .

**٢ - السياسة الضريبية والاستقرار الاقتصادي في مصر**

انتابت الاقتصاد المصري منذ سياسة الانفتاح موجات عارمة من التضخم- بلغت أقصاها خلال السنوات ١٩٧٩ - ١٩٨٣ ثم خلال السنوات ٨٨/٨٩ - ١٩٩١/٩٠ وترجع بصفة أساسية إلى الإختلالات الهيكلية في الاقتصاد المصري ؛ وإلى تزايد اعتماد الاقتصاد المصري على الخارج بحيث انتقلت إليه الموجات التضخمية التي سادت العالم خاصة بعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ . وكان يتعين استخدام السياسة الضريبية لامتصاص قدر من الدخول النقدية المصاحبة لهذه الموجات التضخمية عن طريق رفع معدل الاقتطاع الضريبي على هذه الدخول . ولكن لم تستخدم هذه الوسيلة لتحقيق قدر من الاستقرار الاقتصادي بفاعلية كبيرة لأسباب عديدة أهمها :

١- البطء في إصدار التعديلات التشريعية المناسبة على قوانين الضرائب بسبب الضغوط الاجتماعية والسياسية التي كانت تعارض إجراء مثل هذه التعديلات.

٢- اتجاه السياسة العامة للدولة للتوسع في منح الإعفاءات الضريبية بهدف تشجيع الاستثمارات وهو هدف يتعارض مع هدف محاربة التضخم ، وذلك بالرغم من عدم فعالية سلاح الإعفاءات الضريبية في تحقيق معدل مرتفع من

النمو الاقتصادي . هذا وقد فضلت السياسة الاقتصادية استخدام السياسة النقدية خاصة سياسة الائتمان لمحاربة التضخم .

٣- عدم تحقيق تقدم مهم في تطوير الإدارة الضريبية لكي تتمكن من الانتهاء من التراكمات القائمة حالياً والناجمة عن التأخير في إجراءات الفحص والربط ، الأمر الذي أدى إلى تعاظم المتأخرات الضريبية ، وزيادة ظاهرة التهرب الضريبي .

**٣ - السياسة الضريبية وإعادة توزيع الدخل في مصر**

هناك بعض الدراسات التي أظهرت سوء توزيع الدخل القومي في مصر سواء بين الفئات الدخلية المختلفة من ناحية وبين الريف والحضر من ناحية أخرى . وأنه على الرغم من تزايد الدور الذي تقوم به النفقات العامة في تصحيح مساوئ هذا التوزيع ، وذلك بتزايد النفقات العامة المخصصة لدعم السلع وتلك التي تذهب إلى المعاشات ولمرافق التعليم والصحة ، فإنها لم ، تستطع أن تصحح الخلل الذي أحدثهما التضخم ونمط التنمية في زيادة سوء توزيع الدخل القومي .

كذلك لم تعمل السياسة الضريبية على مساندة سياسة الإنفاق العام في علاج سوء توزيع الدخل القومي للأسباب التالية :

١- كان لارتفاع معدلات التضخم أثره الواضح في زيادة الدخول النقدية لكثير من الفئات التي تعمل في مجال الاستيراد والتصدير والمضاربات العقارية ، ومع ذلك نجد أن النظام الضريبي لم يستطع أن يقتطع من هذه الدخول "الاستثنائية" وذلك لاتسامه بالجمود وتخلف الإدارة الضريبية . وكان نتيجة

هذا الوضع استفحال ظاهرة التهرب الضريبي ، وكذلك انخفاض معدل الاقتطاع الضريبي .

٢- ضعف الأهمية النسبية للضرائب المباشرة التي تصيب الدخول والثروات والتي لها أثرها المباشر في إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفئات المحدودة الدخل من ناحية ، وارتفاع الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة المفروضة على السلع خاصة الضرورية منها وهو الأمر الذي يؤدي إلى إثقال العبء الضريبي على الفئات محدودة الدخل لارتفاع ميلها الحدي لاستهلاك هذه السلع من ناحية أخرى .

٣- بالرغم من اتجاه النظام الضريبي إلى الأخذ بشكل واسع بنظام التصاعد في سعر الضريبة سواء في مجال الضرائب المباشرة أو الضرائب غير المباشرة وهو الأمر الذي يهدف إلى تحقيق إعادة في توزيع الدخل القومي ، إلا أن اتجاه واضع السياسة الاقتصادية لاستخدام سلاح الإعفاءات الضريبية بكثرة كان له تأثير سلبي في تحقيق الهدف المتقدم .

# الفصل الثاني

# ملامح قانون الضرائب الجديد

استقر الفكر الاقتصادي والمالي الحديث على أن الإصلاح الضريبي الكفء هو الذي يساعد على إيجاد مناخ جيد للاستثمار مع ضمان تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة الضريبية ويوفر الموارد المالية اللازمة لخزانة الدولة لتمويل الإنفاق الاجتماعي في آن واحد ، شريطة أن يتحقق ذلك في إطار من التنسيق والتناغم بحيث لا يطغى هدف على آخر .

وبالتالي فالسياسة الضريبية الكفء هي التي تتمكن من توليد زيادات في الإيرادات بما يتواكب مع النمو في الدخل الاسمي دون تغييرات متواترة في معدلات الضرائب أو إدخال ضرائب جديدة . ومن هذا المنطلق تأتي أهمية الإصلاح الضريبي كمكون أساسي في معظم برامج التطوير والتحديث التي تتبناها الدول المتقدمة والنامية على حد سواء .

ويعتبر قانون الضريبة على الدخل الجديد خطوة هامة وانطلاقة جديدة نحو تطبيق سياسة ضريبية متوازنة وحافزة لمزيد من الإنتاج وجذب الاستثمارات في إطار من العدالة التي يقررها الدستور ، بحيث لا يقتصر دور القانون الضريبي على تشجيع فئة دون غيرها ، ولا يركز على تحفيز مجال دون آخر ، وإنما يقرر مزايا شاملة لجميع الممولين ، على مختلف مستويات دخولهم ومجال نشاطهم ، دون أن يغفل أهمية الضريبة كأداة مؤثرة في السياسة المالية.. وقد تم ذلك من خلال العمل على عدة محاور أساسية :

**المحـــور الأول :**

تعديل التشريع الضريبي بحيث يصاغ وفقاً لمبادئ عصرية تتماشـــى مـــع الفلسفات العلمية الحديثة ويصبح التشريع واضح الصياغة سهل الفهم وأكثر مرونة وكفاءة ويسر والعمل على الحد من التعقيدات القانونية والإدارية الحالية ، والتـــي تعوق تحصيل الضريبة بكفاءة وتؤدي إلى المزيد من الخلافات الضريبية .

**المحـــور الثانـــي :**

تبنى فلسفة جديدة تماماً تقوم على أساس الثقـــة المتبادلـــة بـــين الممـــول والمصلحة ، إذ تثق المصلحة بأن الممول سيكون أميناً في الإعـــلان عـــن دخلـــه الحقيقي ، ويثق الممول في أن المصلحة ستعامله بعدالة واحترام ، ولـــذلك ســـيتم اعتبار الإقرار الضريبي المقدم من الممول هو أساس ربط الضريبة كمبدأ عام .

**المحـــور الثالث :**

المزيد من العدالة الضريبية بمفهومها الواسع (أفقياً ورأسياً) وهو ما تم عبر الاستمرار في الأخذ بمبدأ التصاعد في أسعار الضريبة وتوسيع الشرائح مع الأخذ بالحسبان الأعباء العائلية والشخصية . هذا ناهيك عن التمييز في المعاملـــة وفقـــاً لمصادر الدخل وذلك بإعطاء مزايا نسبية للدخل المكتسب من الأجور والمرتبـــات وذلك نظراً لطبيعة هذه الدخول من حيث كونها تحجز من المنبع وبالتالي فهي تدفع دون وجود فجوات زمنية بين الضريبة والتحصيل .

وعلى الجانب الآخر يهدف القانون إلى العمل على توسيع الوعاء الضريبي عن طريق إحكام السيطرة على المجتمع الضريبي والحد من ظاهرة التهرب وبمعنى آخر العمل على أن تصل الضريبة إلى أكبر عدد ممكن لدافعي الضرائب ، عن طريق الوصول إلى شرائح جديدة لم تكن موجودة في النظام القائم .

وفي هذا السياق جاء القانون الجديد بالعفو الضريبي بالنسبة لغير المقيدين بالمصلحة ، وذلك خلال فترة محددة يسمح خلالها بتسجيل أي ممول وتعتبر سنة التسجيل هي سنة بدء النشاط دون المسائلة عن الماضي ، وإجراء عفو ضريبي شامل للقضايا والمنازعات مع الممولين بحيث تسمح للممول بسداد نسبة من المبلغ المتنازع عليه مقابل إنهاء النزاع ، الأمر الذي يسهم في بناء الثقة .

**المحور الرابع :**

تطور الإدارة الضريبية ذاتها وميكنة عمليات الحصر والفحص والدفع والمراجعة ، ومدها بكافة التطورات التكنولوجية وتحقيق الربط الآلي بين المصلحة وكافة القطاعات الأخرى في المجتمع ، بغية التدفق السليم للمعلومات والبيانات وتحيق التكامل والربط السليم ، وتحسين النظام المحاسبي بتطبيق معايير المحاسبة المصرية . والنهوض بكفاءة العنصر البشري مادياً ومعنوياً لضمان كفاءة التطبيق.

**المحور الخامس :**

التوازن بين الأهداف العامة للسياسة الضريبية (الاقتصادية والاجتماعية والمالية) فمع تسليمنا الكامل بأهمية الدور المالي للضريبة إلا أنه لا يجب أن ينسينا الأدوار الأخرى لها ، وبالذات دفع عجلة النشاط الاقتصادي من هنا جاء القانون الجديد بخفض كبير في الأسعار الضريبية لأول مرة في مصر ، رغم ما يترتب

على ذلك من احتمالات نقص في الحصيلة على المدى القصير إلا أن ذلك سوف يتم تعويضه عن طريق كفاءة أكبر في الإدارة الضريبية وأثار أكثر تشجيعاً للاستثمار والادخار ، ناهيك عن إخضاع كافة الدخول للضريبة . وقد اعتمد هذا القانون على عدد من الركائز الأساسية ، لعل أهمها :

**أولاً : تخفيف الأعباء العائلية**

- تخفيض سعر الضريبة حيث تم تخفيض هذا السعر بحوالي نصف الأسعار الحالية ليكون أعلى سعر ضريبي هو ٢٠% .
- رفع حد الإعفاء بحيث أصبح خمسة آلاف ليستفيد منه كافة الأشخاص الطبيعيين ، وتتضاعف الزيادة عندما يكون كلاً من الزوج والزوجة ممولاً خاضعاً للضريبة .
- المشروعات الصغيرة حيث تم تبسيط نظامها الضريبي وإجراءات محاسبتها .
- المشروعات الممولة من الصندوق الأجتماعي أعفيت لمدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ مزاولة النشاط .
- المرتبات والأجور منحت معاملة مخفضة بزيادة حدود الإعفاء بحيث يستفيد كافة العاملين من هذه التخفيضات وأيضاً زيادة الإعفاء الشخصي إلى أربعة آلاف جنيهاً .
- تقرير نظام عقوبات عادل وفعال إذ تقررت العقوبة بما يتناسب مع حجم المخالفات وأثرها على الالتزام الضريبي .

**ثانياً : توسيع القاعدة الضريبية :**

- تقرير العفو الضريبي بحيث يسمح للمشروعات التي تعمل في القطاع غير الرسمي بالإندماج في الاقتصاد الرسمي .
- إنهاء المنازعات صلحاً وذلك لتهيئة المجتمع الضريبي للعمل في إطار النظام الجديد وقد تخلص من معظم المنازعات السابقة .
- إلغاء الإعفاءات ومبادلتها بحوافز ميسرة لتخفيض السعر وتبسيط الوعاء .

**ثالثاً : تبسيط الإجراءات**

- اعتماد الإقرار كأساس للضريبة .
- الاكتفاء بنموذج موحد للاعتراض والطعن .
- نظام الدفعات المقدمة (اختياري) بما يسمح للممول الاختيار بين نظام الخصم من المنبع أو دفع مبالغ تحت الحساب وفقاً لتقديره لحين تسويتها في نهاية السنة الضريبية .
- إلغاء نظام الإضافة تخفيفاً من الالتزامات المالية على كافة المشروعات لتشجيع الالتزام الطوعي للحد من السلطة الضريبية .
- استخدام نظام الفحص بالعينة .
- جواز مد ميعاد الإقرار وجواز تعديله عند وقوع الممول في سهو أو خطأ .
- الحفاظ على الحقوق المكتسبة مع الإبقاء على الإعفاءات الملغاة بالنسبة للمنشآت والمشروعات التي أنشئت قبل العمل بالقانون سواء كانت بدأت مدة إعفائها ولم تنتهي بعد أو التي لم تبدأ وقد أعطاها القانون مهلة قدرها ثلاث سنوات لتبدأ الإنتاج ومزاولة النشاط حتى يبق لها الإعفاء .

رابعاً : حالات دعم الثقة :

- الالتزام الطوعي .
- الربط الذاتي لتشجيع الممول على التعاون مع الإدارة الضريبية في ربط وتحصيل الضريبة .
- القرارات المسبقة لمساعدة الممول على المعرفة المسبقة للمعاملة الضريبية لتحقيق الشفافية .
- لجان الطعن المستقلة المحايدة لترسيخ العدالة في تحديد الالتزامات الضريبية .
- تحديد حقوق الممولين تحديداً واضحاً وذلك ببيان مدى سلطة الإدارة الضريبية بصورة واضحة .
- تحديد حالات يقع فيها عبء الإثبات على المصلحة ، وذلك حتى لا يرهق الممول في تقديم أدلة غير مكلف بها قانوناً .
- تحديد الحالات التي يقع على الممول عبء إثباتها .
- المجلس الأعلى للضرائب للرقابة على الأداء الضريبي وضمان حقوق الممولين.

## الفرق بين القانون الحالي والقانون الجديد

يختلف القانون الجديد اختلافاً جذرياً عن القانون الحالي وذلك من حيث الفلسفة والأهداف والآليات ، ويبرز ذلك على النحو التالي :

١- تعتمد فلسفة القانون الجديد على تغيير توجه وإدارة السياسة المالية من تجميع اكبر قدر من الفائض الاقتصادي لدى المجتمع في الخزانة العامة والتي تتولى إعادة توزيعه ، إلى ترك الجانب الأكبر من هذا الفائض ليدار بواسطة

المجتمع وإعادة توظيفه بين الاستهلاك والاستثمار والادخار ، وهو ما يؤدي بدوره إلى تحقيق كفاءة أكبر في استخدام الموارد وبالتالي زيادة فرص تحقيق تنمية اقتصادية متوازنة ومستديمة ، وذلك انطلاقاً من كون الحصيلة الضريبية هي بالأساس متغير تابع للنمو الاقتصادي وبالتالي فإن الزيادة في حجم النشاط الاقتصادي ستعود بالإيجاب على الاقتصاد القومي عموماً وموارد الدولة على وجه الخصوص ، ولكن من منظور تنموي واقتصادي أوسع يشارك فيه المجتمع مع الدولة في إدارة عجلة التنمية ودفع معدلات النمو إلى الأمام .

٢- الثقة في الممول إذ يعمد القانون إلى إعادة الثقة بين الممول والمصلحة بحيث يثق الممول في أن المصلحة ستعامله بعدالة واحترام ، وتثق المصلحة بأن الممول سيكون أميناً في الإعلان عن دخله الحقيقي ، ولذلك سيتم اعتبار الإقرار الضريبي المقدم من الممول هو أساس ربط الضريبة مع عدم جواز إهدار الدفاتر دون سبب جوهري ، مقابل ذلك سوف يتم الأخذ بنظام الفحص بالعينة وتغليظ عقوبة التهرب الضريبي وذلك حفاظاً على حقوق الدولة والمجتمع .

٣- البساطة والسهولة إذ يقدم القانون الجديد آليات وأطر ومفاهيم أكثر يسراً ، من المعمول به حالياً ، وهو ما يساعد على فهمه والإلمام به وتطبيقه ، ومن ثم أتى المشروع الجديد بصياغات واضحة وجيدة التعريف وسهلة الفهم ، كلما أمكن ذلك ، بالإضافة إلى ما سيترتب على تطبيق مشروع القانون الجديد من تيسير في الإجراءات وتطوير حقيقي في الإدارة الضريبية .

وقد استحدث القانون نظاماً للعفو الضريبي يتم بمقتضاه إعفاء الممـول مـن أداء جميع مبالغ الضرائب المستحقة عليه خلال الفترات الضريبية السابقة علـى بـدء العمل بالقانون الجديد وما يرتبط بتلك الضرائب من مقابـل تـأخير وغرامـات ، وبشرط ألا يكون الممول قد سبق تسجيله أو تقديمه لإقرار ضريبي أو خضع لأي شكل من أشكال المراجعة الضريبية من قبل مصلحة الضرائب ، شريطة أن يقوم الممول بتسجيل نفسه خلال سنة من تاريخ العمل بهذا القـانون الجديـد مشـفوعاً بإقراره الضريبي عن آخر فترة ضريبية متضمناً كامل البيانات ذات الصـلة مـع سقوط هذا الإعفاء إذا لم ينتظم الممول في تقديم إقراره خلال ثلاث سنوات تالية .
والسؤال المطروح هـو : هل راعى القانون الجديد كافة فئات المجتمع ؟

هذا التساؤل طرح بشدة منذ إعلان الحكومة عزمها إصدار قـانون جديـد للضرائب على الدخل حيث أن الضرائب تفرض أساساً علـى الفئـات الميسـورة والقادرة ، ثم يعاد توزيعها مرة ثانية ، من خلال الأدوات الأخرى للسياسة الماليـة كالدعم والإنفاق العام على المرافق الأساسية والتعليم والصحة وغيرهم ، لصـالح المجتمع بجميع طوائفه وفئاته الاجتماعية ، مع إعطاء الأولوية للفقراء ومحـدودي الدخل .

وبالتالي فالضريبة تفرض على صافي دخول تزيد كثيراً عما يحصل عليه محدودي الدخل من إيرادات وبمعنى آخر فإن المخاطب بهذا القانون ، من ناحيـة فـرض الضريبة هم أصحاب الدخول الأعلى ، أما محدودي الدخل فهم غير مخاطبين بـه بهذا المعنى ، وإنما سيستفيدون من هذا القانون بطريقة غير مباشرة ، وذلك مـن خلال الزيادة المتوقعة في النمو الاقتصادي وزيادة معدلات التشغيل من جانـب ،

والاستفادة من الإنفاق العام على الدعم والخدمات الأساسية فضلاً عن الاستفادة من الإعفاء الضريبي نتيجة لرفع حد الإعفاء وتوسيع الشرائح الضريبية .

كذلك وبنفس الأهمية فإن القانون الجديد قد وازن كثيراً في الحقوق والمزايا التي يحصل عليها مختلف فئات المجتمع ، مع إعطاء ميزات أكبر لأصحاب الدخول المتوسطة والصغيرة عبر العديد من الإمتيازات الموجودة في ثنايا القانون .

وبمراعاة توسيع نطاق الضريبة لتشمل مختلف الأنشطة والدخول تحقيقاً لمبدأ المشاركة المجتمعية ، مع الاستمرار في الأخذ بمبدأ التصاعد في أسعار الضريبة وتوسيع الشرائح الضريبية بشكل واضح وزيادة حدود الإعفاءات الاجتماعية والشخصية . هذا بالإضافة إلى إعطاء مزايا أكبر للدخل المكتسب من الأجور والمرتبات .

وفي هذا السياق تم تخفيض أسعار الضريبة وتوسيع الشرائح على النحو التالي :

| القانون الحالي | | القانون الجديد | |
|---|---|---|---|
| البيان | السعر | البيان | السعر |
| ٢٠٠٠ جنيه للأعزب و ٢٥٠٠ جنيه للمتزوج و ٣٠٠٠ جنيه للمتزوج ويعول | معفاة | حتى ٥٠٠٠ جنيه | معفاة |
| الإعفاء الشخصي | ٢٠٠٠ | الإعفاء الشخصي | ٤٠٠٠ |
| معاملة الزوجة | أعزب | معاملة الزوجة | لا توجد تفرقة |
| سعر الضريبة<br>أقل من ٥٠ ألف جنيه<br>أكثر من ٥٠ ألف جنيه | <br>٢٠%<br>٣٢% | سعر الضريبة<br>من ٥٠١ حتى ٢٠ ألف جنيه<br>٢٠٠١ حتى ٤٠ ألف جنيه<br>أكثر من ٤٠ ألف جنيه | <br>١٠%<br>١٥%<br>٢٠% |
| رسم تنمية موارد على ما زاد على ١٨ ألف جنيه | ٢% | رسم تنمية موارد | لا يوجد |
| العلاوات الخاصة (تصل إلى ٢١٠% من الراتب الأساسي) | معفاة | العلاوات الخاصة (تصل إلى ٢١٠% من الراتب الأساسي) | معفاة |
| الضريبة على الدخل من غير جهة العمل الأصلية | ٢٠% | الضريبة على الدخول من غير جهة العمل الأصلية | ١٠% |

| أقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحي وصناديق التأمين الخاصة | إعفاء ١٠% من الراتب بحد أقصى ١٠٠٠ جنيه | أقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحي وصناديق التأمين الخاصة . | إعفاء ١٥% من صافي الإيراد أو ٣٠٠٠ جنيه أيهما أكبر |
|---|---|---|---|

ومن المقارنة بين الوضعين نلاحظ اتساع الشرائح الضريبية بصورة كبيرة ، وبالتالي انخفاض الضرائب التي سيتحملها الممول بصورة واضحة ، إذ أنه وفقاً للنظام الحالي فإن من يحصل على صافي دخل يقل عن ٥٠ ألف جنيه يخضع لضريبة مقدارها ٢٠% وتصل إلى ٣٢% لمن يزيد دخله على ذلك ، بينما في القانون الجديد سوف تصل الشريحة الأولى إلى ٢٠ ألف وتخضع لضريبة ١٠% فقط . وهكذا الحال بالنسبة للفئات الأخرى بل وحتى الذي يحصل على دخل يزيد على ٤٠ ألف جنيه لن يدفع سوى ٢٠% ، الأمر الذي يوضح بما لا يدع مجالاً للشك بأن القانون الجديد قد ضمن توزيع العبء الضريبي بصورة عادلة على مختلف الفئات القادرة في المجتمع .

يضاف إلى ما سبق فإن المشروع الجديد قد راعى زيادة حدود الإعفاءات الضريبية المقررة في ضريبة المرتبات وما في حكمها ، على اشتراكات صناديق التأمين الخاصة وأقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحي وهي أمور سوف تساعد على تشجيع الادخار التعاقدي في المجتمع المصري .
وعلى الجانب الآخر فإن خفض سعر الضريبة من ٤٢% إلى ٢٠% بالإضافة إلى الإجراءات المالية الأخرى كالإصلاحات الجمركية وإصلاح الضرائب على المبيعات سوف تؤدي إلى زيادة الأموال لدى الأفراد وبالتالي المزيد من القوى الشرائية لدى شرائح مرتفعة الميل للاستهلاك مما يؤدي إلى ضخ المزيد من الأموال في الأسواق ويسهم بدوره في ارتفاع الطلب على السلع والخدمات وهو ما يساعد على تنشيط الاستثمار المحلي لتلبية الطلب الجديد . ومما سبق يتضح لنا أن القانون الجديد قد وازن بين الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والمالية بصورة تساعد على رفع معدل التنمية بالمجتمع .

أما فيما يختص بالضريبة التي سيدفعها الموظف فقد راعى القانون الجديد محدودي الدخل من خلال عدة اعتبارات حيث تتلخص طريقة حساب الضريبة على دخول الموظفين باحتساب إجمالي المرتب السنوي ثم خصم الأموال المخصصة للمعاشات والعلاوات الخاصة (سواء التي ضمت إلى المرتب الأساسي أو التي لم تضم) ومصاريف العلاج وصندوق التأمين (بنسبة لا تزيد عن ١٥% من صافي الإيراد أو ٣٠٠٠ جنيه أيهما أكبر) لنحصل على صافي الدخل ، ثم يتم خصم الشريحة المعفاة والتي رفعها القانون الجديد إلى ٥٠٠٠ جنيه والإعفاء الشخصي ٤٠٠٠ جنيه ، لنحصل بعد ذلك على مبلغ الدخل الخاضع للضريبة ، والذي تطبق عليه

الشرائح وأسعار الضريبة السابق الإشارة إليهما ويمكن توضيح ذلك من خلال المعادلات البسيطة التالية :

صافي الدخل = إجمالي المرتب السنوي – (الحصة في المعاشات + الاشتراك في صناديق التأمين + الاشتراك في صناديق العلاج + العلاوات الخاصة) .

وعاء الضريبة = صافي الدخل السنوي – (الإعفاء العائلي ٥٠٠٠ جنيه + الإعفاء الشخصي ٤٠٠٠).

ويعرض الجدول التالي لبعض الأمثلة من وقاع البيانات الفعلية لما يدفعه الموظف وفقاً للقانون الحالي والقانون الجديد وذلك بهدف توضيح مدى الاستفادة التي يقررها القانون الجديد لأصحاب الدخول من المرتبات وما في حكمها .

**جدول مقارنة للضريبة على المرتبات وفقاً للقانون الجديد مقارنة بالقانون الحالي**

| إجمالي الدخل السنوي | وعاء الضريبة الحالي | الضريبة الحالية | وعاء الضريبة الجديدة | الضريبة الجديدة | نسبة الاستفادة % |
|---|---|---|---|---|---|
| ١٣٠٥٢ | ٥٥٧١ | ١١١٤ | ٢٧٤٥ | ٢٧٥ | ٧٥,٣ |
| ١٣٢٢١ | ٤٨٦٣ | ٩٧٢ | ٢٣٣٥ | ٢٣٤ | ٧٥,٩ |
| ١٣٣٩٩ | ٤٦٦٠ | ٩٣٢ | ٢٥٣٦ | ٢٥٤ | ٧٢,٧ |
| ١٣٥٩٩ | ٤٢٥١ | ٨٥٠ | ٢٢٥٠ | ٢٢٥ | ٧٣,٦ |
| ١٣٧٧٤ | ٤٤١٨ | ٨٨٤ | ٣٠٤٨ | ٣٠٥ | ٦٥,٥ |
| ١٤٠٥٨ | ٤٣١١ | ٨٤٣ | ٢٩٠٧ | ٢٩١ | ٦٥,٧ |
| ١٤٩١٦ | ٣٩١٣ | ٧٨٣ | ٢٨٠٩ | ٢٨٩ | ٦٣,١ |
| ١٥٠٢٥ | ٣٩٤٩ | ٥٩٠ | ١٨٣١ | ١٨٣ | ٦٨,٩ |
| ١٥٢٥٩ | ٤٦٧٣ | ٩٢٤ | ٣٦٣٦ | ٣٦٤ | ٦٠,٦ |

| ١٦٠٧٦ | ٤٣١٨ | ٦٨٤ | ٢٢٤٣ | ٢٢٤ | ٦٧,٦ |
|---|---|---|---|---|---|
| ١٦٣٧٤ | ٦٣٩٨ | ١٢٨٠ | ٥٥٢٥ | ٥٥٤ | ٥٦,٧ |
| ١٦٣٥٣ | ٥٥٤٣ | ١١٠٩ | ٤٦٠٤ | ٤٦٠ | ٥٨,٥ |
| ١٧٣٦٤ | ٤٩٥٧ | ٩٩١ | ٤٠٣٦ | ٤٠٤ | ٥٩,٢ |

| ١٧٧١١ | ٦٤٣٦ | ١٢٨٥ | ٥٥٨٤ | ٥٥٨ | ٥٦,٦ |
|---|---|---|---|---|---|
| ١٨٧٢٠ | ٧٠٧٣ | ١٤١٥ | ٦٣٠٤ | ٦٣٠ | ٥٥,٥ |
| ١٩٠٩٤ | ٨٠٥٠ | ١٦١٠ | ٧٣٨٧ | ٧٣٩ | ٥٤,١ |
| ١٩٢٦٦ | ٦٤٧٦ | ١٢٩٥ | ٥٩٣٧ | ٥٩٤ | ٥٤,١ |
| ٢٠٠٠٥ | ٧٦٣٤ | ١٥٣٧ | ٧٤٨٢ | ٧٤٨ | ٥١,٣ |
| ٢١٤٨٣ | ٩٦٧٧ | ١٩٣٥ | ٩٩٥١ | ٩٩٥ | ٤٨,٥ |

# الفصل الثالث

# إيرادات الدومين

لقد كانت ممتلكات الدولة في العصور السابقة قاصرة على الأراضي الزراعية والغابات والمناجم ، والتي كان يطلق عليها اسم الدومين حيث يعتبر أقدم مورد مالي للدولة عرفه التاريخ نظراً لما يتمتع به من الاستمرار كمورد مستمر ومتجدد . ومع مطلع العصر الحديث كان الدومين يتكون من الأراضي والغابات ، بجانب هذا الدومين العقاري أو الدومين المادي ، كان يعتمد الملوك والأمراء على بعض الإيرادات الأخرى مثل الإعانات المقدمة من أمراء الاقتطاع ، الرسوم القضائية والغرامات وحصيلة الصادرات ، وهذا يعرف بالدومين غير المادي أو الدومين النقدي . ثم ظهرت أنواع أخرى من الدومين يطلق عليها أسم الدومين التجاري والصناعي والمالي . وسوف نقوم بدراسة كل نوع من هذا الأنواع على حده :

## أولاً : الدومين العقاري

كما ذكرنا أن الدومين يطلق على أملاك الدولة ، والذي ينقسم إلى :

١- الدومين العام والذي يتكون من أملاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالمباني الحكومية والطرق العامة والأنهار والجسور والموانئ والقلاع والحدائق العامة والشوارع .... ألخ ، والذي يخضع لنظام خاص يحدده القانون الإداري ، ولا يجوز بيعه ولا تملكه بوضع اليد عليه لمدة طويلة ، ولا يغل في الغالب إيراداً .

٢- الدومين الخاص ويشمل الأموال التي تملكها الدولة والهيئات العامة الأخرى ملكية خاصة بقصد أن تعود عليها بناتج أو بدخل ، كما تعود الأموال المملوكة للأفراد بدخل على ملاكها . وتخضع هذه الأموال لأحكام القانون الخاص ، ويشمل ممتلكات الدولة من الأراضي الزراعية والغابات والمناجم والمتاجر والمصانع ، كما يمكن التصرف فيه بالبيع ، كما يمكن للأفراد تملكه بوضع اليد عليه لمدة طويلة ، وهو يغل في الغالب إيراداً . ويختلف الدومين العام عن الخاص في عدة نقاط :

أولاً : ينتفع جميع الأفراد بالاستعمال العام للدومين العام وبصورة مباشرة ، بخلاف الدومين الخاص الذي تستغله الدولة للحصول منه على الدخل .

ثانياً : يخضع الدومين العام لأحكام القانون العام فلا يجوز بيعه أو تملكه بالتقادم بوضع اليد عليه ، أي لا تسري عليه التصرفات الناقلة للمكية ما دام الغرض منه خدمة الصالح العام ، أما إذا أصبح غير قادر على أداء مهمته فيجوز بيعه ، على سبيل المثال بيع القطاع العام في مصر .

أما الدومين الخاص فإنه يخضع لأحكام القانون الخاص ، ويمكن التصرف فيه بالبيع وغيره ، ويمكن تملكه من قبل الأفراد بالتقادم بوضع اليد عليه لأن ملكية الدولة لهذا النوع من الدومين شبيه بملكية الأفراد لمشروعاتهم القومية ، بينما في الدول الاشتراكية ، فقد أصبحت المشروعات العامة هي المسيطرة في مختلف القطاعات في الاقتصاد القومي . وهناك عدة اعتبارات مذهبية وسياسية تزيد اتجاه الدولة نحو التدخل وتجعل للمشروعات العامة أفضلية حتى في نطاق اقتصادي يقوم على الفلسفة الفردية في الاقتصاد الرأسمالي أهمها :

١- لجوء كثير من الدول إلى أسلوب المشروعات العامة لتحصل على أرباحه مباشرة بدلاً من تركه للأفراد وفرض ضرائب على ما يحققونه من أرباح .

٢- إقامة كثير من المشروعات التي تعتبر مفيدة بالنسبة للمجتمع لارتفاع عائدها الاجتماعي وذلك على الرغم من عدم ربحيتها طبقاً لمعايير المشروعات الخاصة مثل مشروعات البنية الأساسية ، وكذلك معظم مشروعات الصناعة الثقيلة والتي تتطلب استثمارات ضخمة ومحاطة بمخاطر كثيرة ، ويتطلب الحصول على عائد منها انتظار مدة طويلة .

٣- المشاريع الضخمة التي تقدم السلع والخدمات الأساسية للأفراد ، على سبيل المثال مشروعات النقل بالسكك الحديدية ، مشروعات الغاز ، الكهرباء ، النقل والمياه .... الخ حيث تخاف الدولة تركها للنشاط الخاص لعدم احتكارها والحد من الإنتاج ورفع أثمان منتجاتها حتى لا يتعارض مع مصلحة الأفراد والاقتصاد القومي .

## ثانياً : الدومين التجاري والصناعي والزراعي

### أ - الدومين التجاري :

يشتمل الدومين التجاري على جميع المشروعات التجارية التي تمتلكها الدولة وتديرها على نفس القواعد المتبعة في إدارة المشروعات الخاصة طبقاً للأساليب التجارية ، فقد كانت الدولة قديماً تمارس الأعمال التجارية بغية الربح والكسب وصارت منافسة للأفراد ، مما أثار ذلك جدلاً حاداً في الفكر الاقتصادي بحجة أن التجارة والسلطان لا يلتقيان .

أما الرأي الحديث فيخالف ذلك ويحبذ قيام الدولة بممارسة النشاط التجـاري وإنها أقدر من الأفراد على رعاية الصالح العام في إدارتها لهذه المشروعات علاوة إلى ما تملكه من الإمكانيات المالية والفنية التي تمكنها من إدارة هذه المشـروعات بصورة أكثر فاعلية . لكن الدول التي تأخذ بسياسة التدخل والتي تنتهج نهجاً اشتراكياً قد توسعت في نطاق المشروعات العامة ، على سبيل المثال روسيا والدول الاشتراكية الأخرى حيث تتولى فيها السلطة العامة كافة العمليات التجارية في الداخل والخارج . ولا يعني كذلك أن الدول الرأسمالية تحرم على نفسها ممارسة كل نوع من الأعمال التجارية في كل الظروف والأحوال ، بل أن لها دومينها التجاري الذي يدر عليها بعض الموارد ويتكون من الآتـي :

١- **مشروعات إصدار النقود** : والتي يطلق البعض عليها "الدومين النقدي" والذي ينشأ عن استثمار الدولة لحقها في سك النقود المعدنية فتربح من وراء ذلك الفرق بين قيمتها الحقيقية وقيمتها الاعتبارية من جراء ضرب نقود قيمتها المعدنية أقل من قيمتها الأسمية .

٢- **احتكار التـأمين** : تحتكر كثير من الدول لنفسها بعض أنواع التأمين ، كالتأمين على الحياة والتأمين ضد الحريق ، والتأمين ضد الحوادث في العمل ، فيعود عليها ذلك بأرباح هي غلة الدومين التجاري .

٣- **المشروعات البلدية** : وفيها تأخذ السلطات العامة المحلية في كثير من الدول حق ممارسة بيع السلع والخدمات العامة كما بدأ الكثير منها في إنشاء العديد من مخازن الدواء وغيره فتحصل هذه الهيئات العامة على أرباح من بيع هذه

السلع والخدمات . وتقوم بعض الدول بإنشاء صناديق تأمين وصناديق ادخار وتأسيس هيئات تتولى إقراض ذوي المهن والحرف .

ومن الملاحظ هنا أن الغرض الأساسي للدولة من قيامها بتلك العمليات ليس الحصول على دخل ولكن أداء خدمات لبعض طوائف الشعب .

**ب – الدومين الصناعي**

يتوقف حجم المشروعات الصناعية التي تمتلكها الدولة على النظام الاقتصادي الذي تتبعه ، رأسمالياً كان أم اشتراكياً ، وكذلك على حسب نتيجة المقارنة بين ما تحصل عليه الدولة من أرباح للمشروعات الصناعية في حالة امتلاكها وبين ما تحصل عليه من ضرائب على أرباح هذه المشروعات في حالة تركها لنشاط الأفراد . على سبيل المثال صناعات تخضع منتجاتها لضريبة عالية في بعض الدول كالتبغ والكبريت والكحول ، ولهذا فمن الأفضل أن تتولى الدولة هذه الصناعات بنفسها لكي توفر النفقات الباهظة التي تنفقها لجباية هذه الضريبة .

كذلك توجد اعتبارات أخرى تتعلق بطبيعة بعض الخدمات العامة التي يجب على الدولة أن تتولاها وذلك نظراً لارتباطها بالمصلحة العامة كالصناعات الحربية التي تتطلب السرية والحذر . أيضاً هناك صناعات خاضعة لقانون الغلة المتزايدة وتميل بطبيعتها إلى الاحتكار الذي يكون أفضل من المنافسة ، مثل النقل والسكك الحديدية ومشروعات المياه والكهرباء والبرق والتليفون وهي تلك التي تتطلب الانتظام المستمر والمحافظة على أسرار المراسلة من العبث بها حيث يقتضي الصالح العام أن تستأثر بها الدولة .

وهناك صناعات تفرض على الدولة بسبب الانتقال من الاقتصاد الزراعي إلى الاقتصاد الصناعي ، والتي يحجم عنها الأفراد لضخامة الاستثمارات المطلوبة في الصناعة نظراً لاعتيادهم توظيفها في الزراعة . لذلك ينبغي عند قيام الدولة بالمشروعات الصناعية نفسها أن يديرها طبقاً للأساليب التجارية ، ويكون من الأفضل فصل ميزانية هذه المشروعات عن ميزانية الدولة ليتم عمل حسابات التكاليف بدقة وتكوين الاحتياطيات العامة والخاصة واقتراب أساليب إدارة الأفراد من مثيلاتها في المشروعات الخاصة .

**(ج) الدومين الزراعي :**

وهو الذي يتكون من الأراضي الزراعية والغابات ، وكان هذا الدومين أهم أنواع الدومين الخاص ولهذا يطلق عليه "الدومين التقليدي" ويتكون دخل هذا النوع من ثمن بيع المنتجات ، أو من الأجرة التي يدفعها المستأجرون ، إلى أن بدأت الدولة تتصرف في أملاكها الزراعية نتيجة سوء استغلال الدولة لهذه المزارع ، وعلى العكس من ذلك فإن الدولة احتفظت بالغابات حيث أنها أكثر قدرة على استغلالها من الأفراد ، على أن تملك الدولة للأراضي البور بغرض استصلاحها يعتبر ضرورياً ، وذلك لما تتطلبه عملية الاستصلاح من نفقات كبيرة .

**ثالثاً : الدومين المالي**

يعتبر الدومين المالي هو محفظة الدولة من الأوراق المالية ، أي من الأسهم والسندات التي تصدرها الشركات ، ويتكون الإيراد فيما تدره الأسهم من أرباح وفيما تدره السندات من فوائد والتي تدخل ضمن دخل أملاك الدولة . ويعتبر هذا النوع أحدث أنواع الدومين الخاص ، وقد ازدادت أهميته في العصر الحديث نتيجة

لرغبة الدولة في الإشراف على القطاع الخاص وحتى تستطيع الدولة عن طريق السيطرة على بعض هذه المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى تحقيق الصالح العام . وقد ارتبطت نشأة هذا الدومين بنشأة ما يعرف "بشركات الاقتصاد المختلط" وهو الذي يجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة .

وتتبع إيرادات الدولة من هذا الدومين في بعض الدول نتيجة ما تجيزه قوانين الضرائب في الوقت الحاضر بقبول الأوراق المالية من المكلفين لتسديد بعض أنواع من الضرائب ، وخاصة الضريبة على التركات بالذات بما يملك لديه من أسهم وسندات ، فنشأ عن ذلك زيادة في حجم الأوراق المالية التي تمتلكها الدولة .

بالإضافة إلى الاتجاه الحديث لدى الكثير من الدول على المساهمة في المشروعات الخاصة بفضل انتشار شركات الاقتصاد المختلط التي تشترك الدولة والهيئات الخاصة والأفراد في رأسمال المشروع وأرباحه وإدارته فيتيح للدولة بما تملكه من أسهم من التدخل والتأثير في توجيه إدارتها نحو تحقيق منفعة المجتمع عن طريق اشتراكها في مجلس الإدارة . بالإضافة لذلك قد تقوم الدولة ببعض العمليات المالية مما يولد لديها الحق في الحصول على فوائد تدخل في إطار إيراداتها العامة .

ولكن في الدول ذات النظام الاشتراكي فإن الدولة تدير جميع المشروعات ذات الأثر في الاقتصاد القومي بنفسها عن طريق المؤسسات العامة والهيئات العامة التابعة لها وفي النظام الشيوعي فإن جميع مصادر الإنتاج من زراعية وصناعية وتجارية مؤممة وتقوم الدولة بإدارتها .

**رابعاً : الدومين المنقول**

حيث تمتلك كثير من الهيئات العامة الأموال المنقولة كأثاث مكاتبها والأدوات التي تحتاج إليها . ويقصد بالدومين المنقول هو تملك الدولة الأوراق المالية التي تغل إيراداً ، وإن كان بعض العلماء لا يحبذون تملكها للدولة إذا كان غرضها الحصول على إيراد فقط ، وذلك لأن أرباحها تتقلب تقلبات كبيرة لا تناسب ميزانية الهيئات العامة من ثبات نسبي ، فضلاً عن أن الحصول عليها يستلزم وجود فائض في هذه الميزانية ، أو اعتماد مبالغ إضافية لشرائها . وإذا كان في الميزانية فائض، أو أن الإيرادات تسمح باعتماد مبالغ للشراء ، فإنه يكون من الأنفع والأصلح استخدام هذه المبالغ في سداد الدين العام أو في تحسين المرافق العامة أو في تخفيف عبء الضرائب وعادة يكون غرض الدولة من تملك هذه الأوراق هو رعاية مصلحة سياسية .

# الفصل الرابع

## إيرادات الرســـــوم

احتلت الرسوم أهمية كبيرة كمصدر من مصادر الإيرادات تفـوق بكثيـر أهمية الضرائب في هذا الوقت حيث كانت في الماضي أهم موارد الدولة بعد دخل الدومين . ولهذا كانت الدولة تلجأ إلى فرض الرسوم لقاء خدماتها أكثر من لجوئها إلى فرض الضرائب في تلك الفترة من الزمن وعندما أصبح ينظر إلى الدولة على أنها تنظيم اجتماعي يعمل للصالح العام ، يستفيد من خدماتها كافة الأشخاص حتى من لا يقدر منهم على دفع مقابل هذه الخدمات ، وأصبح المبدأ العـام هـو مبـدأ الخدمات العامة المجانية ، وفي نفس الوقت أدى انتشار المبادئ الديموقراطية إلـى ضرورة أخذ موافقة ممثلي الشعب على فرض كل من الضرائب والرسوم .

وهكذا تضاءلت أهمية الرسوم كمصدر للإيـرادات العامـة تاركـة مكـان الصدارة للضرائب ، وأصبحت تفقد أهميتها بين موارد الدولة كمـا أن حصـيلتها أخذت تتناقص بصورة مستمرة كلما اتجهت الدولة إلى تقديم خدماتها مجاناً وأصبح من حق الفقراء أن يحصلوا على نصيبهم من خدمات الدولة دون أن يساهموا فـي تكاليفها وبناء على ذلك فقد يحدث أن يكون إيراد الرسوم ضئيلاً إذا قـيس بـإيراد الضرائب ، علاوة على صعوبة تخمين إيرادات الرسـوم مسـبقاً لأن الأفـراد لا يدفعوها إلا عند طلبهم لخدمات الدولة حيث يجب أن يتناسب المقابل الـذي يدفعـه المنتفعون بها مع حجم هذا الطلب زيادة أو نقصاً . كما لا تتمتع الرسوم بالمرونـة التي تتمتع بها الضرائب لذلك فإنها لا تصلح لإقامة نظام مالي حديث ، لأنه لـيس

في مقدور الدولة أن تزيد خصيلة الرسوم إذا ما اضطرتها ظروفها الماليـــة إلـــى زيادة سريعة في مواردها .

## أولاً : تعريف الرســـــم

الرسم مبلغ من النقود ، يدفعه الفرد لهيئة عامة ، نظير خدمة معينـــة ذات نفع عام ، تؤديها له بناء على طلبه ، وهذه الخدمة يستفيد منها في نفـــس الوقـــت الفرد الذي طلبها والمجموع كذلك أي أن الرسم يتكون من العناصر الآتيــــة :

١- الرسم مبلغ نقدي ، أن الرسم مبلغاً من المال ، وهذا المال قد يكون نقـــداً أو عيناً – ويكون غالباً نقداً تفرضه السلطة المختصة في الدولة ، وهو في هذا يتفق مع الضريبة واشتراط الصورة الرسمية للرسم جاء ليتلاءم مع التطـــور الحديث في مالية الدولة من حيث اتخاذ النفقات والإيرادات الصورة النقدية ، فعلى سبيل المثال رسوم البريد ، ورسوم التعليم والرسوم القضائية.

٢- الرسم يدفع للدولة جبراً ، حيث أن الرسم يدفع إلى الدولة أو الهيئات العامة التي تمارس سلطة عامة وليس إلى الأشخاص أو الشركات .

٣- الرسم له مقابل ، الرسم لا يدفع إلا لقاء خدمة معينة يحصل عليها الفرد الذي يدفع الرسم أي هناك أخذاً وعطاءاً وهذه الخدمة تكون على أشكال متنوعـــة فهي أما أن تكون :

أ- عملاً يقوم به موظفوا الدولة لمصلحة الفرد كالفصل في دعـــوى قضـــائية تخصه بالنسبة للرسوم القضائية ، أو نشاطاً تبذله الدولة لتعليم الفرد بالنسبة لرسوم التعليم ، أو توثيق عقد أو إثبات تاريخ .

ب- امتيازاً يمنح لفرد معين يحقق له انتفاعاً خاصاً يمتاز به عن غيره من الأفراد ، كمنحة جواز سفر بالنسبة لرسوم الجوازات أو رخصة صيد ، أو رخصة شغل طريق عام ، أو رخصة حمل سلاح ، أو رخصة قيادة خاصة .... الخ .

ج- تسهيلاً من جانب الدولة لأحد الأفراد بأن يباشر عمله أو يزاول مهنته وذلك بأن تهيئ له الظروف الملائمة بما تنفقه من أموال بالنسبة لرسوم الأرصفة والموانئ التي تفرض على مرسى السفن .... الخ .

د- السماح له باستعمال مرفق عام استعمالاً غير عادي ، يكلف الدولة نفقات إضافية ، كمرور سيارات النقل الثقيل على الطرق .

## ثانياً : مميزات الرسم

أهم ما يميز الرسم ميزتان هما الخدمة الخاصة التي يحصل عليها دافع الرسم ، وعنصر الاختيار في دفعه .

### ١ - الخدمة الخاصة :

وحيث أن الخدمة لها قابلية فنياً واقتصادياً للتجزئة ، ويكون الطلب عليها منتظماً ، ولاشك أن الغرض الأول من القيام بالخدمة هو تحقيق النفع العام للأفراد وليس الحصول على دخل ، ولهذا فالرسم يعد مبلغ يساهم به الفرد في نفقات أداء الخدمة ولأن الرسم يدفع مقابل خدمة محدودة تؤدي لدافعه فقد وجدت مشكلة التناسب بين ما يدفعه الشخص المستفيد من الخدمة (الرسم) وبين الخدمة أو المنفعة التي يحصل عليها .

ولقد أجمع الغالبية من الكتاب في المالية العامة على تحقيق هذا التناسب بين سعر الرسم ونفقة الخدمة مؤكدين أن الدولة لا تهدف إلى الحصول على إيرادات للخزانة العامة للإنفاق منه على المرافق العامة . وعلى هذا فإن الشرط الأول في الرسم يجب أن يكون مساوياً في مجموعه لنفقة إنتاج الخدمة ، بمعنى أنه يجوز أن تفرض الدولة على الأشخاص المختلفين رسوماً مختلفة عن نفس الوحدة من الخدمة فتطلب من البعض رسوماً أعلى من نفقة الوحدة ، وتطلب من البعض الآخر رسوماً أقل من نفقة الوحدة مادام مجموع الرسوم سيكون مساوياً لمجموع نفقة المرفق الذي يؤدي الخدمة ويترتب على كون الرسم مقابل خدمة خاصة عدة نتائج أهمها :

أ- أن سعر الرسم لا يختلف باختلاف مركز الفرد المالي عكس الحال في الضرائب ، لأن الرسم يدفع في مقابل فائدة خاصة أما الضريبة مثلاً فلا توجد علاقة بين ما يدفعه الفرد منها وبين ما يستفيده شخصياً من الخدمات العامة ، وأن كان انتشار فكرة مجانية الخدمات العامة في العصر الحديث جعل المشرع يسير في طريق الإعفاء من الرسوم أو خفضها بالنسبة لذوي الدخول الصغيرة على سبيل المثال الإعفاء من الرسوم القضائية والتخفيض أو الإعفاء من الرسوم المدرسية .

ب- يجب ألا تحدد السلطة الإدارية سعر الرسم بشكل أعلى مما تستلزمه تكاليف أداء الخدمة إذا أجاز القانون لهذه السلطة تحديده .

ج- يجب أن يتحمل الرسم الشخص المستفيد من الخدمة . فإذا صدر قانون بفرض رسماً نظير نقل القمامة من المنازل دون أن يحدد من الذي يجب

عليه دفعه ، فإن المستأجر هو الذي يجب أن يتحملــه ولــيس المالــك لأن المستأجر هو الذي يستفيد من الخدمة .

**٣ - عنصر الاختيـــــــار**

يبدو لنا أن الرسم عنصر اختياري ، إذ لا يدفع إلا إذا طلب الفرد الخدمة، إلا أن هذا الاختيار ظاهرياً في حقيقته ، لعدم وجود الحرية لــدى الفــرد ، إذ لا يستطيع إلا أن يطلب الخدمة ، وإلا عرض مصالحه للضياع أو نفســه للعقــاب أو عدم تمتعه من ميزة معينة على سبيل المثال للفرد أن يختار بين أن يسجل ملكيــة عقاره ويدفع رسوم التسجيل ، وبين ألا يسجلها ولا يدفع تلك الرسوم على أنــه لا يستطيع إلا أن يسجل ملكيته حتى لا يتعرض حقه للضياع . كذلك للطالب أن يختار بين أن يطلب العلم في الجامعة ويدفع الرسوم الجامعية وبين ألا يدخل الجامعة ولا يدفعها ، وهو لا يستطيع ألا أن يدفع الرسوم ليدخل الجامعة إذا أراد ألا يحرم نفسه من ميزة التعليم الجامعي .

ولهذا تعتبر الرسوم من الإيرادات السيادية ، ويرجع هذا الإلــزام إلــى أن الخدمة لا يمكن أن يؤديها أي شخص آخر غير الدولة أو إحدى السلطات العامة . ويترتب على هذه الصفة الإلزامية للرسوم ضرورة موافقة البرلمان عليها في الدول الدستورية ، إذ لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد في مقابــل أداء الخــدمات العامة إلا بواسطة البرلمان حيث القاعدة هي مجانية الخدمات العامــة ولا يمكــن مخالفة تلك القاعدة إلا بقانون يتم فيه تقرير مبدأ الرسم ويترك شروط دفعه وسعره إلى سلطة أخرى .

**ويترتب على ذلك عدة نتائج منها :**

١- لا تستطيع أية سلطة إدارية تقرير رسوم ما لم يعطها القانون هذا الحق .

٢- إذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة يستلزم الحصول على أذن من الإدارة فليس لها الحق في الحصول على إذن بدفع الرسوم مادام القانون لم يقرره .

٣- لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون ، حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن في دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون .

**ثالثاً : اختلاف الرسم عن بعض الإيرادات العامة الأخرى**

يتضح مما سبق الفرق بين الرسم والضريبة ، فقد رأينا أن الرسم يتفق مع الضريبة في كونه "مبلغاً نقدياً يفرض ويجبى جبراً" بينما يختلفان في أن الدولة تقتضي الرسم مقابل خدمة خاصة تؤديها لدافعه ، وتتحدد في ضوء نفقة إنتاج الخدمة . أما الضريبة فتدفع مساهمة من الممول في الأعباء العامة وتتحدد في ضوء المقدرة التكليفية للممول ، ويترتب على ذلك أن سعر الضريبة يختلف تبعاً لاختلاف المقدرة التكليفية للأشخاص الخاضعين لها ، بينما لا يختلف سعر الرسم باختلاف المركز المالي للأفراد . وعلى الرغم من وجود هذا الفارق الهام بينهما ، إلا أنه كثيراً ما يطلق تعبير الرسوم على بعض الضرائب ، مثل الضرائب الجمركية ، ضرائب الاستهلاك والإنتاج ، ضرائب الدمغة ، ضريبة الأيلولة ، كذلك تحولت بعض الرسوم إلى ضرائب مثل رسوم التسجيل .

ولهذا أصبحت التفرقة غير واضحة بين الرسم والضريبة وذلك لعدة أسباب عديدة نذكر منها :

أ- معيار التفرقة نفسه غير دقيق ، فرسوم التسجيل وقد أصبحت ضرائب يتم دفعها مقابل خدمة خاصة على الرغم من أن هذه الخدمة لا تتناسب معها .

ب- لا يتوخى المشرع الدقة المطلوبة في استخدامه للتعبيرات المالية فكثيراً ما يطلق على الضرائب رسوماً في كثير من الدول مثل الرسوم الجمركية ورسوم الدمغة ... الخ .

ج- قد تتشابه طرق تحصيل بعض الرسوم وبعض الضرائب ، على سبيل المثال رسوم استخراج جوازات السفر في بعض الدول حيث تجبى عن طريق لصق طوابع دمغة ، وهي نفس الطريقة المستخدمة في تحصيل ضريبة الدمغة .

د- مع تطور نظام الدولة المالي قد تتحول بعض الرسوم إلى ضرائب مثل رسوم التسجيل ، كما قد تتحول الدولة من التمويل بواسطة الضرائب إلى التمويل بواسطة الرسوم .

### ٢ – الرسم والثمن العام

يتشابه الرسم مع ثمن منتجات أملاك الدولة في أن كل منهما يدفع بهدف الحصول على مقابل معين ، ولكنهما يختلفان في طبيعة هذا المقابل ، وفي طبيعة الهيئة التي تقدمه ، فبينما يدفع الرسم مقابل خدمة من طبيعة إدارية يقدمها مرفق عام له صفة إدارية بحته ، بمعنى مرفق لم ينشأ بغرض الربح بل بغرض تحقيق المصلحة العامة ، فإن ثمن منتجات أملاك الدولة يدفع مقابل سلعة أو خدمة تجارية يقدمها مشروع تجاري أو صناعي عام .

كذلك يختلف الرسم مع ثمن منتجات مشروعات الدولة ، من حيث سلطة الدولة ، فالدولة تتمتع في تحديد الرسم وتحصيله بسلطة الجبر والإكراه ، أما الثمن فيتحدد كقاعدة عامة عن طريق الاتفاق بين الهيئة صاحبة المشروع ومن يشترون منتجات هذا المشروع ، أي بنفقة الإنتاج في ظروف المنافسة أو بالاتفاق مع المشترين في حالة احتكار الشراء . إلا أن كثيراً ما تتمتع الدولة في نطاق إنتاج سلعة معينة بمركز المحتكر في تحديد الأثمان كما في تحديد الرسوم ، مما يضعف التفرقة بينهما ، وكقاعدة عامة ، الرسم يكون واحداً بالنسبة لمختلف المستفيدين من الخدمة بينما يختلف الثمن الذي تبيع به مشروعات الدولة منتجاتها من مشتري إلى آخر مثل ما يحدث عن طريق المزايدة بجانب ذلك أنه لا يمكن تحصيل الضرائب والرسوم إلا إذا صدرت الميزانية بخلاف الثمن إذ يمكن تحصيله ولو لم تصدر الميزانية .

### ٣ – الرسم والإتاوة (مقابل التحسين)

يتشابه مقابل التحسين إلى حد كبير مع الرسم حتى أن البعض ينظر له على أنه نوع من الرسوم ، لأن مقابل التحسين هو مبلغ نقدي تقتضيه الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية جبراً من أصحاب العقارات التي ارتفعت قيمتها نتيجة لتنفيذ مشروع عام معين ، على سبيل المثال شق طريق أو إقامة كوبري أو حديقة .... الخ . وعادة ما يتناسب مقابل التحسين هذا مع النفع الذي يعود على العقار ويتشابهان في عنصر الجبر ، ويتم مقابل خدمة خاصة تعود على دافعه .

ولكن من ناحية أوجه التفرقة بينهما ، فمقابل التحسين يدفعه مالك العقار عند زيادة قيمة العقار نتيجة لقيام الدولة بأحد المشروعات العامة ، بينما يدفع الرسم في مقابل أية خدمة تؤديها الدولة كما لا يدفع مقابل التحسين إلا مرة واحدة، أما الرسم فيدفعه المستفيد في كل مرة يحصل فيها على الخدمة .

## رابعاً : الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند تحديد الرسم

يجب أن تتقيد الدولة عند تحديدها لسعر الرسوم التي يدفعها الأفراد لقاء الفائدة الخاصة التي يحصلون عليها بالاعتبارات التالية :

١- عدم تجاوز حصيلة الرسم تكاليف الخدمة المطلوبة مادام المستفيد من الخدمة الفرد الذي يطلبها والمجموع ، وعليه فإذا زادت حصيلة الرسم على تكاليف إنتاج الخدمة تكون الزيادة في هذه الحالة نوعاً من الضريبة المستترة .

٢- يجب عند تحديد سعر الرسم أن يكون بشكل واضح لا لبس فيه ولا غموض بحيث يتعذر معه إساءة الاستعمال ، لأن الوضوح يؤدي إلى سهولة تطبيقه من قبل الموظفين والمكلفين .

٣- الرسوم أما أن تكون ثابتة أو متغيرة ، فتكون ثابتة إذا كان مقدارها ثابتاً لا يتغير في جميع الأحوال ولا يختلف باختلاف مركز الفرد المالي ، وتكون متغيرة إذا كان مقدارها يتغير تبعاً لكل حالة ، أما أن تكون نسبية وهي تزداد بنفس زيادة المبلغ المتخذ أساساً لحساب الرسم ، وأما التصاعدية فهي التي تزداد بنسبة أكبر ، في هذه الحالة ينطوي الرسم غالباً على ضريبة أيضاً .

## خامساً : طرق تحصيل الرسوم

تحصيل الرسوم أما أن يكون مباشراً أو غير مباشر :

أ- يكون التحصيل مباشراً ، إذا كان على طالب الخدمة أن يدفع مبلغ الرسم إلى خزانة الدولة العامة ويعطي إيصالاً على الخدمة المطلوبة من الموظف المختص مثل إثبات تاريخ ، أو كان الدفع لنفس المصلحة التي تتولى أداء الخدمة كالرسوم الجامعية .

ب- يكون التحصيل غير مباشراً ، بواسطة دمغة ، إذا كان الغرض من الخدمة الحصول على وثيقة مكتوبة ، أو إذا كان يجب تقديم طلب كتابي للحصول على الخدمة .

## سادساً : تقسيمات الرسوم

أختلف تقسيم الرسوم باختلاف وجهات النظر لعلماء المالية العامة :

**١ – فاجنر "قسم الرسوم حسب تدرج النفع العام إلى أربعة أقسام" :**

أ- قسم يشتمل رسوم القضاء ورسوم الإدارة العامة ، ويرى تخفيض سعرها إلى أدنى حد لغلبة النفع العام فيها على النفع الخاص واتصالها بأداء وظائف أساسية للدولة .

ب- قسم يشمل الرسوم الصحية .

ج- قسم يشمل رسوم التعليم .

د- قسم يشمل الرسوم الاقتصادية والإمتيازية ويرى رفع سعرها لغلبة النفع الخاص منها على النفع العام .

٢ – بينما "بليهن" فقسم الرسوم إلى قسمين :

أ- الرسوم القضائية والقانونية ورسوم التسجيل وتوثيق العقود والزواج وقيد الرهن ... الخ .

ب- الرسوم الإدارية وتشمل الرسوم البوليسية في مقابل النفع الخاص الذي يعود على الأفراد ، ورسوم التعليم ، بالإضافة إلى عدد كبير من الرسوم الصناعية والتجارية المقررة في مقابل الخدمات التي تساعد الأفراد في مباشرة نشاطهم التجاري .

٣ – أما "جيز" فقد قسم الرسوم إلى أربعة أقسام :

أ- رسوم مقررة مقابل الخدمات التي تؤديها الهيئات العامة مثل الرسوم القضائية ، ورسوم التسجيل ، ورسوم المصوغات .... الخ .

ب- رسوم مقررة مقابل الانتفاع بميزة اقتصادية أو نظامية خاصة ، مثل رسوم إثبات الجنسية ، ورسوم تغيير الأسماء ، ورسوم شغل الطرق ، رخص حمل السلاح ، رخص الصيد ، ورخص السيارات .

ج- رسوم مقررة مقابل نفقات قامت بها السلطات العامة ترتب عليها فائدة خاصة لبعض الأفراد ، أو لتسهيل مباشرة مهنتهم وتشمل رسوم الأرصفة لمرسى السفن ، رسوم الموانئ رسوم الملاحة الداخلية ، رسوم التفتيش على المحلات المضرة بالصحة والمقلقة للراحة .

د- رسوم مقررة مقابل اغتناء بعض الأفراد من خدمات قامت بها السلطات العامة مثل الرسوم التي تجبيها الهيئات المحلية في مقابل أشغال عمومية بلدية يستفيد منها الملاك في البلده.

## سابعاً : أهمية الرسوم في اقتصاديات المالية العامة

تناقصت أهمية الرسوم كمورد مالي ، فقد حدت منها بعض الدول وألغيت في بعض الدول الأخرى أو تحولت إلى ضرائب برفع سعرها وذلك لانتشار مجانية الخدمات التي أصبحت تقوم بها الدول وسد تكاليفها بواسطة الضرائب . علاوة على ضرورة موافقة البرلمان عليها مما أضاع على الرسوم مميزاتها السابقة من سهولة فرضها وكثرة إيراداتها كما كان سابقاً في العصور الوسطى ولكن على الرغم من انخفاض الأهمية النسبية للرسوم بالقياس إلى الضرائب ، إلا أنها مازالت تشكل مورداً مالياً له أهميته في ميزانيات الهيئات العامة المحلية .

كما تعتبر الرسوم أداه من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي مثل الضرائب ، فيمكن للدولة مثلاً إذا خفضت من رسوم التعليم أو ألغتها إتاحة الفرصة المتكافئة أمام المواطنين .

# الفصـــــل الخامس

# إيرادات القروض العامة

تعتبر القروض العامة من أهم مصادر الإيرادات غير العادية في العصر الحاضر حيث تلجأ الدول إليها حين تواجه نفقات لا تستطيع سدها من مواردها العادية إلى موارد غير عادية ، كأن تبيع جزء من ممتلكاتها ، أو تستعين بما قد يكون لديها من مال احتياطي ، أو تفرض ضرائب غير عادية ، أو تعقد قرضاً ، أو تصدر عملة ورقية . وتتميز القروض الحديثة بالآتـــي :

١- يعقد القرض باسم الدولة لا باسم رئيسها .
٢- لا تقدم الدولة ضماناً أو رهناً لما تقترضه ، وإنما ضمان سداد الديون وفوائدها هو كل موارد الدولة .
٣- القروض تأخذ شكل سندات تعطى للمقترضين ويمكنهم التصرف فيها إلى غيرهم ، ولهذا وجدت أسواق منظمة للأوراق المالية يسهل فيها تداولها ، ساعدت على زيادة الإقبال على إقراض الدولة بمبالغ كبيرة .

## أولاً : أهمية القروض في الفكر المالـــي

يرى بعض الاقتصاديون أن القروض العامة قد تغري الحكومات بالإسراف والتبذير ، لأنها وسيلة سهلة للحصول على مبالغ ضخمة ، وأن تكرار إصدار الدولة للقروض العامة يؤثر تأثيراً سيئاً على التقدم الاقتصـادي للدولـة ، ويفتح مجالات لاستثمار رؤوس الأموال بطريقة سهلة بعيدة عن المخاطرة وعدم القيام بالمشروعات الصناعية والتجارية الكبرى لتحقيق التقدم الاقتصادي المطلوب .

ولكن الحقيقة أن القروض لا تقف في سبيل التقدم الاقتصادي ولا تنقص الثروة القومية ، إلا إذا كانت الأعمال التي تقوم بها الدولة من حصيلة القروض أقل منفعة من الأعمال التي كان من الممكن أن يستغل الأفراد أموالهم التي أقرضوها للدولة ، يضاف إلى أن القروض العامة تشجع على الادخار والاستثمار .

ويرى الكتاب التقليديون أن اقتراض الدولة يؤدي إلى نقص رؤوس الأموال المعدة للاستثمار الخاص ، ولذلك نادوا بأهمية تسديد الديون العامة ، مفترضين عدة افتراضات أهمها ثبات كمية النقود المعروضة ، عدم إنتاجية الإنفاق الحكومي ، ووجود العمالة الكاملة . أما الكتاب المحدثون فيختلفون في نظرتهم إلى الاقتراض العام عن الكتاب التقليديين اختلافاً تاماً فمن غير الصحيح عندهم افتراض العمالة الكاملة كحالة عادية للمجتمع الرأسمالي ، وهم يرون أن الاستثمار الفردي في تقلب مستمر تبعاً لتغير العلاقة بين سعر الفائدة وبين الكفاية الحدية لرأس المال ولهذا يجب تدخل الدولة للمحافظة على مستوى الطلب الفعلي لتحقيق العمالة الكاملة . ولهذا فإن تمويل المشروعات العامة عن طريق الاقتراض يعتبر طريقة ذات إنتاجية ويؤدي إلى زيادة الدخل القومي ، فضلاً عن أن الأفراد قد يهملون استثمار أموالهم في نواحي متعددة قد تعد حيوية بالنسبة للمجتمع وبذلك يتعين على الدولة القيام بها ، ولهذا يرون الكتاب المحدثين أن تسديد الديون العامة ليس أمراً ضرورياً.

وفي الوقت الحاضر تعتبر فترات الكساد وعدم وصول مستوى العمالة الكاملة في الاقتصاد القومي هي مبررات الاقتراض ، أما في فترات الرخاء فيجب الاعتماد على الضرائب لتمويل المشروعات العامة في حالة العمالة الكاملة لأنها

تقتطع من الإنفاق الفردي ما تضعه تحت تصرف الدولة ، ولا يترتب عليها تضخم.
وفي الدول المتخلفة اقتصادياً حيث تشيع البطالـة المستترة وحيث تكثـر نـواحي الاستثمار الكامنة ، يمكن الاعتماد على القروض لتمويل المشـروعات العامـة ، وتحقيق مستوى العمالة الكاملة ، كما يمكـن اسـتعمال القـروض فـي القيـام باستثمارات طويلة الأجل حتى تتوزع تكاليف المشروعات العامة على عدة أجيال.

## ثانياً : طبيعة القروض العامة

للقروض العامة طبيعة قانونية وأخرى اقتصادية تتمثل فيما يلي :

### أ – الطبيعة القانونية للقرض :

يعد القرض في طبيعته القانونية عقد من العقود الإدارية تسرى عليه كافـة القواعد والأحكام التي تسري على تلك العقود لاحتوائه على كل خصائص العقد من توافق ارادتين على إنشاء التزامات وروابط قانونية بين طرفين بمعنى إرادة طرفين شخص عام مقترض وهو الدولة والمقرضين من طرف آخر وإلزامهم بتسليم مبلغ معين من المال ، ويلتزم الطرف الآخر وهو الدولة المقترضة بـدفع الفوائـد ورد المبالغ المقترضة في الآجل المحدد .

وتفترض القواعد الدستورية في أغلب الدول بوجوب الحصول علـى أذن من ممثلي الشعب لإصدار القروض العامة لارتباط الدولة بالتزام مالي وتتم موافقة السلطة التشريعية على إصدار القرض لما تقتضيه طبيعة الرقابة على الإيـرادات العامة التي تحصل عليها الدولة وكيفية إنفاقها .

ب – الطبيعة الاقتصادية للقرض :

تعتبر حصيلة القرض العام عند إبرامه إيراداً لخزانة الدولة ، لا يلبث أن ينقلب بعد ذلك إلى عبء على ميزانية الدولة متمثلاً في الفوائد السنوية والأقساط التي تلتزم الدولة بدفعها للمقرضين من حصيلة الضرائب لاستهلاك القرض . لهذا يعتبر القرض العام عبارة عن ضريبة مؤجلة بعد أن تحصل عليه الدولة تقوم بتوزيع عبئه في صورة ضرائب على عدد من السنين القادمة . إلا أن هناك اختلافاً في حالة القرض يجب توفر عنصر الاختيار بينما يكون الإكراه أحد عناصر الضريبة ، كذلك تخصص حصيلة القرض العام لغرض معين يحدده القانون الذي يأذن بإصداره ، أما حصيلة الضريبة فإنها لا تخصص لنفقة معينة بل يتم دمجها مع إيرادات الدولة الأخرى عملاً بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات .

إلا أن هناك استثناءات على ذلك ، مثل وجود بعض القروض الإجبارية ينعدم فيها عنصر الاختيار ويظهر فيها عنصر الإكراه ، فقد تتجه الدولة تحت ضغوط معينة إلى إصدار قروض إجبارية بفائدة رمزية أو بدون فائدة أو قروضاً مؤبدة لا يحدد ميعاد لتسديدها ، كذلك القروض التي تقوم بإصدارها الدولة خلال أوقات الحروب لا تخصص حصيلتها في الغالب لتمويل نفقات معينة . وقد تستخدم القروض العامة في الوقت الحاضر لتغطية العجز الموجود في الميزانيات الاعتيادية في كثير من الدول ، هذا ومن جهة أخرى فإن هناك بعضاً من الضرائب تخصص حصيلتها لتغطية نفقات معينة .

## ثالثاً : أنواع القروض العامة

تنقسم القروض العامة إلى عدة أقسام فمن ناحية مصدرها المكاني يمكن التمييز بين القروض الداخلية والخارجية ، ومن ناحية حرية المكتتب فيها يمكن التفريق بين القروض الاختيارية والإجبارية والوطنية ، ومن حيث مدة القرض نجد القروض المؤبدة والمؤقتة .

### أولاً : القروض الداخلية والقروض الخارجية

عندما تحصل الدولة على مبالغ القروض من أشخاص طبيعيين أو معنويين من رعاياها أو المقيمين على أرضها يسمى القرض داخلياً ، ولهذا فإن القرض الداخلي هو القرض الذي تعقده الدولة داخل بلادها أما القرض الخارجي فهو الذي تعقده الدولة في الأسواق الخارجية . وفي حالة القرض الداخلي ، تضع الدول شروطاً بحرية كبيرة من حيث تحديد أجله وكيفية سداده والمزايا الممنوحة للمقرضين ، ويعد القرض الداخلي نوعاً من إعادة توزيع الدخول يتخلى فيه المكتتبين عن جزء من مدخراتهم ، لتقوم الدولة بعد ذلك بإعادة توزيع هذه المبالغ عن طريق النفقات العامة . وقد تحصل الدولة أحياناً على قرض من رعاياها بفائدة ضئيلة أو بدون فائدة وما عليها سوى الالتزام برد أصل القرض تطبيقاً لمبدأ الشعور بالوطنية فيقبلون الأفراد على الاكتتاب كتأدية لواجب وطني تسمى القروض الوطنية .

أما في حالة القرض الخارجي حيث تحصل الدولة على مبلغ القرض من دولة أجنبية أو من شخص طبيعي أو معنوي مقيم في الخارج ، فقد تتجه الدولة نحو الأسواق الأجنبية لعقد قرض عام بدلاً من عقده داخل البلد عندما يكون سعر

الفائدة في الخارج أقل من سعرها في الداخل وتوفير الفرق ، أو في حالة عدم وجود الأموال اللازمة في السوق الداخلي لسد حاجتها المالية أو لإنعاش اقتصادها أو لحاجتها إلى العملات الأجنبية لتغطية العجز الموجود في ميزانها الحسابي أو بدعم عملتها من التدهور أو لحاجتها إلى الخبرات التي تنقصها ، أو يكون غرض القرض الحصول على ما يلزمها من سلع إنتاجية أو سلع استهلاكية ضرورية ، وعلى الجانب الآخر تدفع الفوائد وأصل الدين عند حلول ميعاد دفعه في شكل سلع وخدمات غالباً .

والواقع أن القرض الخارجي قد يتحول إلى قرض داخلي إذا اشترى سنداته الأفراد والهيئات في الدولة التي أصدرته ، كذلك قد يتحول القرض الداخلي إلى قرض خارجي إذا اشترى سنداته أصحاب رؤوس الأموال خارج الدولة ويستلزم إصدار القرض في الخارج إعطاء ضمانات للمقرضين لسداد أصل الدين والفوائد ، وتأمينهم ضد خطر انخفاض العملة بالنص على الدفع بعملة قوية كالدولار أو الذهب ، ولهذا تعقد القروض الخارجية عادة مع البنوك الأجنبية الخاصة ، وقد تعقد في بعض الأحوال الاستثنائية بين الحكومات كما حدث أثناء وبعد الحربين العالميتين بين الدول المتحالفة ، أو مع هيئات دولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وهيئة التنمية الدولية وصندوق النقد الدولي .

**ثانياً : القروض الإجبارية والقروض الاختيارية والقروض الوطنية**

إن الأساس الذي يقوم عليه القرض هو العلاقة التعاقدية بين الدائن والمدين، لهذا فإن القروض العامة في الأصل قروض اختيارية ، غير أن ظروف الحرب أوجدت نوع آخر من القروض العامة يطلق عليها القرض الإجباري فتلجأ الدولة

عن طريق الإكراه للحصول على مبلغ القرض عندما تضعف الثقة في الدولـــة أو لمقاومة التضخم وتحقيق الاستقرار عقب انتهاء الحرب ، لذلك يعتبر هــذا النـــوع وسطاً بين القرض العادي والضريبة بصفته الإلزامية ، ويعيبه ما يعيب الضرائب غير العادية بجانب أنه يثقل المالية العامة بأعباء الفوائد ورأس المال .

أما القروض الوطنية تنشأ عندما تستثير الدولة عاطفة الوطنيـــة لأفـــراد الدولة ليقبلوا إقراضها ما تحتاج إليه من أموال ، تتميز بأن سعر فائدتها أقل مـــن السعر السائد في السوق ، ولا تنجح هذه القروض بوجه عام لعدم اهتمام الأفـــراد بغير الجانب المالي ، ولذلك فإن النوع الوحيد الذي يعطي نتـــائج مرضـــية هـــو القرض الاختياري وخاصة إذا كانت المبالغ المقترضة كبيرة . كما أن فـــي هـــذا النوع من القروض الاختيارية تعرض الدولة على الأفراد عملية مجزية وتتـــركهم أحراراً في الاكتتاب في القرض بالقدر الذي يريدون ، ولهذا على الدولة أن تراعي الظروف السائدة في سوق المال ، وتتميز القروض الاختياريـــة عـــن القـــروض الوطنية بأن سعر فائدتها مساوى ولا يختلف كثيراً عن السعر الجاري للفائدة ، وهذا النوع هو الغالب في القروض العامة في العصر الحديث .

**ثالثاً : القروض المؤبدة والقروض المؤقتة**

يمكن تقسيم القروض من حيث آجالها إلى قروض مستديمة وقروض قابلة للاستهلاك :

أ- **القروض المؤبدة :** وهي القروض التي تعقدها الدولة دون أن تحدد ميعـــاد لسدادها ، فهذه القروض مؤبدة بالنسبة للمقرض ، أما بالنسبة للدولـــة فهـــي غير مجبرة على سدادها ولكنها حرة في هذا السداد في أي وقت ، ويطلـــق

على الدين الطويل الآجل أو المتوسط والذي تمثله السندات "الدين المثبت" . وأما أن يكون قابلاً للتسديد أو غير قابل له ، وفي هذه الحالة الأخيرة يسمى بالدين المستديم أو المؤبد ، فالأول تعقده الدولة مع التزامها برد المبالغ المقترضة في مواعيد معينة ، أما الثاني فتصدره دون أن تلتزم بتسديده وتأخذ على عاتقها دفع الفوائد في ميعاد استحقاقها .

ب- **أما القروض المؤقتة** : وهي القروض القابلة للاستهلاك ، أي التي تحدد الدولة مقدماً أجلاً للوفاء بها ويمكن تقسيم القروض القابلة للاستهلاك إلى نوعان :

١- قروض قصيرة الآجل وتسمى "بالدين السائر" وهى تلك القروض التي تصدرها الدولة لمقابلة احتياجاتها المالية المؤقتة مثل صرف نفقات قبل جباية ما يكفي لتغطيتها من الإيرادات ، وهنا تصدر الدولة ما يعرف بأذون الخزانة العادية وهى نوع من السندات الأذنية تصدرها الدولة وتتعهد فيها بأن تدفع مبلغاً معيناً في تاريخ معين لاحق ، أما إذا احتاجت الدولة للأموال لسد عجز حقيقي في الميزانية (وجود عجز مالي) أو للقيام بمشروعات إنتاجية أو لتمويل حرب فإنها تصدر سندات بعيدة الاستحقاق .

٢- القروض المتوسطة والطويلة الأجل ، حيث لا يوجد ما يميز بين القروض المتوسطة والطويلة الأجل غير مدة استحقاقها ، فالقروض الطويلة الأجل تتراوح آجالها بين ٢٠ – ٣٠ سنة ، بينما القروض المتوسطة الأجل تكون آجالها أقل من ذلك .

## رابعاً : شروط الإصـــــدار

هنالك العديد من المسائل التي تقترن بإصدار القروض العامة ، والتي يتعين قبل إصدار القرض بحثها مثل تعيين مقداره ، فقد يكون مبلغ القرض محدد القيمة أو غير محدد ، ففي حالة القرض المحدد القيمة ، تقوم الدولة مقدماً بتحديد مقدار القرض المطلوب الاكتتاب فيه ، وهي لا تلجأ إلى هذه الطريقة إلا إذا كانت واثقـة من أن الجمهور سيقبل على تغطيته . فبينما في القروض غير المحـددة القيمـة لا يوضع أي حد أقصى ويستطيع المكتتبون أن يشتروا ما يرغبون من سندات ، وتقبل الدولة كل ما يتم الاكتتاب به خلال مدة معينة .

كذلك يتعين معرفة سعر الإصدار ، فإذا كانت قيمة السـند الاسـمية ١٠٠ جنيه مثلاً وأصدرته الدولة بتلك القيمة ، قيل أن القرض أصدر بسعر التكافؤ ، أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة بـ ٨٠ جنيه مثلاً ، قيل أن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ ، ويطلق على الفرق ، وهو ٢٠ جنيهاً مكافأة تسديد أو جـائزة سـداد الغرض منها إغراء الجمهور ليقبل على الاكتتاب . ويفضل الإصدار بسعر التكافؤ إذا كانت الأموال متوفرة في السوق ويمكن تغطيته بسرعة أما في الأحـوال التـي نخشى فيها قلة الإقبال على الاكتتاب فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكـافؤ لأغراء الجمهور .

بالإضافة إلى الشروط المالية والمزايا التي تمنح للمقترضين لتشجيعهم على الاكتتاب مثل بيان شكل السندات ، سعر الفائدة ، المزايا المالية من جوائز السـداد وجوائز اليانصيب والإعفاء من الضرائب وقبول السـندات فـي تسـديد بعـض

الضرائب وعدم قابلية السندات للحجز والمعارضة ، وتأمين المقرضين ضد خطر انخفاض قيمة النقود . ومن جهة أخرى تعمل بعض الدول على توجيه المدخرات نحو القروض العامة مثل ما فعلته فرنسا إذ أصدرت في سنة ١٩٥١ قانوناً منعت به طرح أسهم وسندات للاكتتاب تزيد قيمتها على ٥٠ مليوناً من الفرنكات إلا بإذن الحكومة . كذلك تلزم بعض الدول المؤسسات التابعة لها كصندوق توفير البريد ، وصناديق التأمين والمعاشات بتوظيف جانب من أموالها في القروض العامة .

## خامساً : إصدار القروض

هناك أربعة طرق للاكتتاب في القروض العامة هي : الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفي ، الاكتتاب العام بالمزايا ، الاكتتاب عن طريق البورصة :

١ – **الاكتتاب العام** : بمقتضى هذه الطريقة ، تعرض الدولة سندات القرض العام مباشرة على الجمهور بواسطة الخزانة العامة أو البنوك أو مكاتب البريد أو المؤسسات المالية العامة والخاصة ، ومن الطبيعي أن البنوك والمؤسسات الخاصة تتقاضى مبلغاً محدوداً (عمولة) مقابل القيام بهذه العملية . وتتميز هذه الطريقة بقلة نفقات الإصدار ، كما تؤدي أيضاً إلى الرقابة على عملية الإصدار علاوة على أنه يتم وفقاً لهذه الطريقة وضع سندات القرض العام في أيدي الجمهور مباشرة دون ضرورة الالتجاء إلى سوق الأوراق المالية للحصول عليها ومن ثم تجنب ما يحدث في هذه السوق من مضاربات . ولكن يعيب هذه الطريقة أن القرض قد لا تتم تغطيته بالكامل مما يؤثر تأثيراً سيئاً على المركز الائتماني للدولة ولذلك فلا تلجأ الدولة إلى طريقة الاكتتاب العام عادة إلا في الحالات التي تكون

فيها متأكدة من تغطية القرض بالكامل ، أو الحالات التي يكون فيها مقدار القرض صغيراً نسبياً.

**٢ – الاكتتاب المصرفي**

تتنازل الدولة لبنك أو لمجموعة من البنوك أو البيوت المالية عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين ، وتترك للبنوك الحرية في إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة أو في سوق الأوراق المالية وتتميز هذه الطريقة بسرعة حصول الدولة على كل المبلغ الذي تريد اقتراضه ، ولكنها تتنازل عنه بسعر منخفض لتتمكن البنوك من الربح ، واستعمال هذه الطريقة نادر في الوقت الحاضر ، وهي تشبه طريقة الالتزام التي كانت مستعملة في جباية الضرائب .

**٣ – الاكتتاب عن طريق البورصة**

في هذه الطريقة تقوم الدولة بطرح سندات القرض في بورصة الأوراق المالية ، ثم يقوم المشترون بشرائها من البورصة . وتمتاز هذه الطريقة بالسهولة والبساطة وإمكانية الاستفادة من الظروف الاقتصادية ، حيث تستطيع الدولة طرح سندات الاقتراض في البورصة وفقاً للظروف الاقتصادية التي تمر بها ، غير أنه يعاب على هذه الطريقة عدم قدرة الدولة على طرح قدر كبير من السندات في البورصة في وقت واحد حتى لا تتأثر الأسعار بالانخفاض ، وعموماً فإن هذه الطريقة تلائم القروض الصغيرة والتي لا تحتاجها الدولة بسرعة .

**٤ – الاكتتاب بالمزايدة** : وذلك بعرض السندات للبيع بعد تحديد أدنى سعر أو أعلى فائدة ستمنح . ويقبل المشتري الذي يقدم أكبر سعر أو يقبل أدنى سعر فائدة .

والدولة قد تجمع بين أكثر من طريقة .

## سادساً : انقضاء الديون العامة

قد تعقد الدولة قرضاً لا تلتزم بسداده في أجل معين ويسمى "القرض المؤبد" . والوضع الطبيعي فيما عدا ذلك أن تنقضي الديون العامة بالوفاء أو الاستهلاك . لكن الدولة قد تقوم بتجديد الدين (بتثبيته ، أو تبديله) أو بالتوقف والامتناع عن رد الدين ، أو فوائده (أي إنكار الدين) :

- **الوفاء** ، أي تسديد الدين : وهو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين .
- **استهلاك الدين** : ويعني سداد قيمته تدريجياً أي رد قيمة سندات الدين إلى حاملها على دفعات متتالية . وهذه الطريقة قد تضر بصاحب الدين إذا كان سعر السوق أعلى من القيمة الاسمية التي ستتحرر الدولة عندها من الدين . وتوجد طرق متعددة لاستهلاك جزء من الدين . منها الاستهلاك عن طريق إعادة شراء السندات من سوق الأوراق المالية وإعدامها أو الاستهلاك على أقساط سنوية أو بطريق القرعة (باختيار كل سنة عدداً من السندات ترد) . ولقد انتشرت فكرة إنشاء "صناديق الاستهلاك" خاصة بعد الحرب العالمية الأولى ومع تزايد أعباء الديون العامة وتكون مهمة الصندوق القيام بشراء سندات الدين من البورصة بعد تدبير الأموال اللازمة .

**٣ – التثبيت**

هو تحويل دين سائر حل أجله إلى دين مثبت متوسط الأجل أو طويل أو مؤبد ، ويتلخص في أن تصدر الدولة عند حلول أجل القرض السائر ، قرضاً جديداً متوسط الأجل أو طويل أو مؤبداً بنفس مبلغ القرض السائر ليحل محله . وإذا

أجبرت الدولة الدائنين على قبول القرض الجديد بدلاً من القديم ، سمى التثبيت إجبارياً ، كما حدث في إيطاليا سنة ١٩٢٦ . وأما أن تترك لهم الخيار في الاكتتاب في القرض الجديد لسندات القرض السائر المراد تثبيته أو ترد لهم قيمة سنداتهم ، فيكون التثبيت اختيارياً.

وتعتبر عملية التثبيت ناجحة إذا اختار الدائنون التثبيت لا التسديد ، بحيث ألا يقل سعر الفائدة للقرض الجديد عن سعر الفائدة في السوق على القروض التي من نوعه .

**٤ – إنكار القرض العام**

يقصد بإنكار القرض العام إعلان الدولة امتناعها عن سداد فوائد القرض وعن رد أصله . ويؤخذ على هذا الإجراء ، بصفة عامة ، أنه ينافي العدالة ، وأنه يعيد توزيع الدخل القومي بطريقة قد تكون عشوائية ، وخاصة إذا كان جزء كبير من المكتتبين من صغار المدخرين . ويؤخذ عليه أيضاً أنه يهز الثقة المالية في الدولة ، وأنه يقضي على فرصتها في عقد قروض جديدة . هذا بالإضافة إلى أن إنكار القروض الأجنبية كثيراً ما تؤدي إلى نتائج سياسية سيئة ، قد تتمثل في المقاطعة الاقتصادية أو السياسية ، كما قد تتمثل في التدخل العسكري عند الاقتضاء. وعادة ما تلجأ الدولة إلى إنكار قروضها رغبة في التخفيف من أعبائها أو تخلصاً من غبن خارجي وقع عليها في عقد هذه القروض أو رغبة في إعادة توزيع الثروة القومية أو في التقريب بين الطبقات حينما يكون المقرضون من الطبقات الغنية ، ومعنى ذلك أن إنكار القروض العامة لا يقتصر على القرض المالي وحده ، بل قد يشكل أداة لمقاومة الغبن الخارجي ، كما قد يشكل في بعض

مراحل التطور الاجتماعي ، أداة من أدوات تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان الأمن الاجتماعي .

## سابعاً : عبء القروض العامة

يختلف عبء القروض العامة تبعاً لاختلافها ، إن كانت قروض داخلية أو قروضاً خارجية ، فيمكن أن يقاس العبء النقدي المباشر لتسديد أصل القرض وفوائده . أو بما تمثله هذه المدفوعات من نقص في حجم الرفاهية الاقتصادية لأعضاء المجتمع المدين ، حيث اقتطعت جزء من ثروته كان من المستطاع استخدامها في داخل الدولة لزيادة الدخل والإنتاج . بجانب هذا يجب توافر العملات الأجنبية التي يتطلبها دفع الفوائد والأقساط .

ولهذا فإن الاتجاه نحو التوسع في عقد القروض الخارجية دون أن يحسن استخدامها في زيادة الإنتاج وتوفير السلع والخدمات التي تجلب العملات الأجنبية قد يؤدي إلى مخاطر سياسية في حالة وقوع الاقتصاد القومي تحت سيطرة الدائنين . إلا أن للقروض الأجنبية بجانب ذلك كثيراً من الفوائد في الحصول على رؤوس الأموال وعلى الخبرات اللازمة لعملية التنمية وإذا استخدمت في زيادة الإنتاج وتوفير السلع المطلوبة في الخارج لتأمين الوفاء بفوائد القرض وأقساطه .

أما بالنسبة للقروض الداخلية التي تختلف في طبيعتها عن الأولى ، لأن الدائنين والمدينين فيها ينتمون إلى مجتمع واحد تجري في داخله جميع عمليات القروض فيمكن قياس العبء النقدي المباشر بالنسبة لميزانية الدولة بمقدار المبالغ المخصصة لخدمة القروض العامة واستهلاكها ، والذي يتأثر بعوامل عديدة منها حجم الدين العام وأسعار فوائده والتغير الذي يطرأ على الأسعار . أي أن زيادة

حجم الدين العام وارتفاع فوائده يؤدي إلى زيادة العبء على ميزانية الدولة والعكس صحيح .

لهذا يتوقف العبء الحقيقي المباشر للقروض الداخلية أو النفع الحقيقي المباشر على طبيعة العمليات التي يتم فيها تحويل القوة الشرائية من دافعي الضرائب إلى حاملي السندات ، فيزيد العبء أو يقل بحسب توزيع عبء الضريبة من جهة وتوزيع ملكية سندات القرض من جهة أخرى ، ولكن الدراسات الواقعية أظهرت أن عبء القرض الحقيقي يتوقف على المقارنة بين الناتج القومي في حالة بقاء المدخرات لدى الأفراد ، وفي حالة اقتراض الدولة لهذه المدخرات واستخدامها أي إنتاجية القطاع العام وإنتاجية القطاع الخاص .

**ثامناً : مزايا القروض العامة**

بالإضافة إلى التزام الدولة برد أصل القروض في الميعاد المحدد له وضماناً لنجاح الاكتتاب في القرض ، تعطى الدولة للمكتتبين عدة ميزات أخرى أهمها :

١- الحصول على فائدة معينة ، تمثل نسبة مئوية من أصل القروض لحامل السندات في مقابل نزولهم عن السيولة لمدة معينة ، وعادة ما تختلف الفائدة التي تعطيها السندات تبعاً لمدتها بحيث تنخفض الفائدة بالنسبة للسندات القصيرة الأجل ، وترتفع بالنسبة للسندات الطويلة الأجل .

٢- إصدار السندات أقل من سعر التعادل ، والمقصود بسعر التعادل أنه السعر الرسمي الذي يصدر به السند والمبين عليه والذي تتعهد الدولة برده .

٣- مكافأة السداد وجوائز اليانصيب ، فقد تقرر الدولة مكافآت للسند تدفع عند سداد قيمته مبلغاً يزيد عن القيمة الأسمية التي اكتتبوا بها ، وقد تقرر الدولة منح جوائز يانصيب للسندات التي تصدرها ، وذلك بأن تقوم عند رد القرض بسحب بعض السندات بالقرعة ، وتقرر لها جائزة تفوق بكثير قيمة السند .

٤- إعفاء السندات أو فوائدها من الضرائب عند انتقال ملكيته من شخص إلى آخر ، مثل ذلك إعفاء السند من ضريبة الدمغة أو من ضريبة التركات .

٥- قبول السندات في سداد بعض الضرائب وإمكان استخدام السندات الحكومية في سداد الضرائب ، أو بعض الديون الحكومية على أساس قيمتها الأسمية مثل قبول سندات الإصلاح الزراعي في الوفاء بثمن الأراضي البور التي تشترى من الحكومة .

٦- شرط السند الأولى بالرعاية ، حينما يكون من المتوقع عقد عدة قروض متتابعة تعطي الدولة المكتتبين في القرض الحق في الانتفاع بأي شروط أفضل تتقرر مستقبلاً لأي قرض جديد .

٧- بعض الإمتيازات القانونية وذلك لبعض السندات مثل عدم قابلية السندات للحجز سداداً للديون وعدم قابلية القرض العام للسقوط بالتقادم .

٨- المحافظة على قيمة رأس المال المقرض وذلك في فترات التضخم حيث قد تلجأ الدولة تشجيعاً للأفراد على إقراضها إلى المحافظة على القيمة الحقيقية للقرض ، وذلك عن طريقين ، أولهما ربط القيمة الحقيقية للقرض بقيمة مال عيني ترتفع مع ارتفاع المستوى العام للأثمان (مثل الذهب – أو بقيمة عمله

أجنبية تتمتع بالثبات النسبي) . ثانيهما ربط القيمة الاسمية للقرض بالمستوى العام للأثمان ، وهو ما يعني أن ترتفع القيمة الأسمية للقرض مـــع ارتفـــاع المستوى العام للأثمان وبالنسبة نفسها .

# الباب الرابع

# الموازنة العامة ودورها في التخطيط

تلعب الموازنة العامة دوراً هاماً في تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال الدور الذي يقوم به الإنفاق العام في زيادة الإنتاج القومي كما يتضح أثر الموازنة العامة كأداة تخطيطية من خلال إيرادات الدولة من الضرائب وتأثيرها على الدخول والأسعار والإنتاج وتلك الناتجة عن الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات وكذلك من خلال القروض الممنوحة من البنك المركزي والبنوك التجارية للحكومة والقروض الأجنبية الممنوحة من مؤسسات التمويل الدولية والبنوك الأجنبية وغيرها . ولكي يتم بحث الدور الذي تلعبه الموازنة العامة في تخطيط التنمية لابد وأن نعرض بالإيضاح لمفهوم الموازنة العامة والفرق بينهما وبين الموازنة النقدية ، وقواعد إعدادها وتبويبها واعتمادها .

## أولاً : ماهية وتعريف الموازنة العامة

يقصد بالموازنة العامة ذلك التقدير المبدئي الذي تقوم السلطات المالية بإعداده عن سنة مالية مقبلة لكل من الإيرادات والمصروفات العامة للدولة جملة وتفصيلا ، فهي قائمة تشتمل على جانبين :

**الأول** : يشتمل على المصروفات ، أو ما يسمى محاسبياً بالاستخدامات مدرجة جملة وتفصيلاً ، ويوضح أوجه الاستخدامات مثل الأجور والمرتبات والمدفوعات التحويلية أو الإعانات والنفقات الجارية للجهاز الإداري الحكومي في بعض النظم

ونفقات المحليات في البعض الآخر ، والنفقات الاستثمارية الحكومية موزعة على القطاعات المختلفة كالزراعة والصناعة والخدمات .... الخ .

**والثاني** : يختص ببيان الإيرادات التي ينتظر أن تؤول إلى خزانة الدولة من الضرائب والرسوم الجمركية وفوائض المشروعات الحكومية ، أو ما يسمى بالإيرادات السيادية للدولة وتتضمن أيضاً الإيرادات الرأسمالية الناتجة عن القروض المحلية والأجنبية وحصيلة الأوراق المالية وأقساط الإهلاك وغيرها .

ويلاحظ أن هذا التعريف للموازنة لا يختلف باختلاف النظم الاقتصادية المتبعة سواء أكانت رأسمالية أم اشتراكية ، أم خليطاً بين هذا وذاك ، فالذي يختلف فقط هو التبويب المتبع والبنود والمسميات المختلفة التي يمكن أن تختلف من دولة لأخرى داخل إطار النظام الاقتصادي المتبع .

## ثانياً : القواعد الأساسية للموازنة العامة

يمكن استخلاص قواعد الموازنة العامة من التعريف السابق للموازنة فهي :

أ - **تقديرية** : لا تحتوي على أرقام فعلية ، بل مجرد تقدير متوقع عن السنة المالية التالية لكل من الإيرادات والمصروفات الحكومية ، ولهذا غالباً ما يشار إليها على أنها "مشروع الموازنة العامة" وهي في هذا تختلف عن الحساب الختامي الذي يتم إعداده لما تم إنفاقه بالفعل وما تم تحصيله فعلاً من إيرادات مختلفة خلال سنة مالية سابقة ، وغالباً ما لا تتطابق أو تتساوى أرقام الموازنة العامة التقديرية مع أرقام الحساب الختامي للموازنة العامة .

ب - **سنوية** : إذ يتم إعداد التقديرات المتوقعة لمدة سنة ميلادية غالباً ما تحمل أسمها فإذا كانت الموازنة يبدأ تنفيذها مع بداية السنة الميلادية فيقال موازنة عام

٢٠٠٤ ، مثلاً أو قد تحمل اسم العامين الذين يتخللها تنفيذ الموازنة فيقال موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٤ مثلاً ، ويلاحظ أنه عند حدوث تعديلات متتابعة في دولة ما في تاريخ بدء السنة المالية فقد يؤدي ذلك إلى أن تكون فترة الموازنة أقل أو أكثر من سنة خلافاً لمبادئ علم المالية العامة .

ج – **تفصيلية** : حيث يتم بيان كافة المصروفات لدولة وإيراداتها جملة وتفصيلاً فيتم قيد كل بند من بنود الاتفاق وتوزيعه على القطاعات المختلفة والوزارات والهيئات جملة وتفصيلاً . وتسجل كافة الإيرادات ومصادر الحصول عليها موزعة حسب كل مصدر إيرادي .

د – **معتمدة** : وفي هذه الحالة يحال مشروع الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي لمناقشة وإبداء الرأي والملاحظات وما يراه من تعديلات وذلك بعد مراجعة مشروع الموازنة العامة بمعرفة مستشاري الحكومة أو رئيس الدولة في بعض الدول .

هـ – **قاعدة عدم التخصيص** : وهذه القاعدة تختص بعدم تخصيص إيراد معين لتغطية إنفاق معين ولكن يتم مواجهة كافة النفقات العامة من خلال جميع الإيرادات العامة وهنا لا يجوز مثلاً تخصيص حصيلة الضرائب على السيارات لإنشاء طرق جديدة .

و – **قاعدة التوازن** : حيث تقضي هذه القاعدة بضرورة تساوي الإيرادات العامة مع النفقات العامة وفي حالة حدوث زيادة في النفقات العامة عن الإيرادات العامة فلا تعتبر الموازنة محققة لقاعدة التوازن وبالتالي يظهر ما يسمى بعجز في الموازنة العامة والعكس صحيح في حالة زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة حيث يظهر ما يسمى بفائض الموازنة .

## ثالثاً : أهمية الموازنـــة العامـــة

تعتبر الموازنة العامة الأداة الرئيسية التي يمكن عن طريقها تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة . كما أن الموازنة العامة تعتبر المؤشـر الذي يمكن من خلاله الكشف عن مختلف الأغراض الهامة للدولة من خلال تحليل الأرقام الواردة بالميزانية سواء كانت تختص بالإيرادات أم بالنفقات العامة للدولة كما أن لها أهمية كبيرة في تقدير الاحتياجات المستقبلية باعتبارها برنـامج مـالي للخطة في السنة القادمة . هذا بالإضافة إلى تأثيراتها المختلفة على إنتاج وتوزيـع السلع والخدمات والدعم اللازم لها وكذلك مدى ملائمة حجم النفقات العامة للـدخل القومي ومدى مساهمة كل قطاع في الإيرادات العامة بما يكفل تحقيق سياسة الدولة المنشودة .

## رابعاً : وظائف الموازنة العامة للدولة

يمكن لعملية إعداد الموازنة العامة للدولة أن تصبح أداة هامـة للتخطـيط والإدارة على مختلف مستويات وقطاعات الدولة . ومن ثم فإن إعـداد الموازنـة وتنسيقها ينبغي أن يكون أقرب إلى وظائف التخطيط القومي باعتبار أن الموازنـة عبارة عن البرنامج المالي للخطة القومية . ومن ثم يمكن تركيز أهم الوظائف التي يجب أن تحققها الموازنة العامة للدولة في الآتـي :

١- التأكد من أن الموازنة تعكس تماماً أهداف وأولويات الخطة القومية للتنميـة الاقتصادية والاجتماعية .

٢- التأكيد على أن تحقق الموازنة بين تقديرات الموارد والاستخدامات .

٣- التأكد من أن الموازنة تراعى التوازن بين متطلبات الإنفاق الجاري من ناحية ، وبين متطلبات الإنفاق الاستثماري لمشروعات التنمية من ناحية أخرى .

٤- أن يتم إعداد الموازنة العامة والموازنات الفرعية أو المستقلة أو الملحقة بطريقة سليمة تتفادى التكرار والازدواج وتسمح بالمقارنة الدقيقة .

٥- أن تتخذ الموازنة أساساً لدفع حركة التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تركيزها على البرامج والمشروعات بدلاً من الاهتمام ببنود الاتفاق بغض النظر عن ارتباطها ببرامج محددة .

## خامساً : أنواع الموازنات العامة

(١) **الموازنة العامة** : هي تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلية (سنة) وهي تشتمل على :

أ- تتضمن أرقام تقديرية بالعملة المحلية عن سنة مقبلة .

ب- تتضمن النفقات والإيرادات العامة المتوقعة .

ج- تختص بالنشاط الحكومي فقط .

د- تتضمن الاعتماد من السلطة التشريعية .

(٢) **الميزانية العمومية للمنشآت** : هي بيان يصور المركز المالي للمنشأة في لحظة معينة هي نهاية السنة المالية للمنشأة حيث :

أ- تتضمن أرقام فعلية في تاريخ معين .

ب- تتضمن رصيد الموجودات (الأصول) والمطلوبات (والخصوم) .

(٣) **الموازنة النقدية** : هي بيان بتقدير موارد المجتمع من النقد الأجنبي وأوجه استخدامات هذه الموارد خلال فترة مقبلة غالباً تكون سنة وتشتمل على :

أ- تتضمن أرقام تقديرية بالعملة الأجنبية .

ب- تختص بالنشاط الحكومي والقطاع الخاص .

(٤) **الموازنة التخطيطية للمنشآت** : بيان يتضمن تقديرات لإيراداتها ومصروفاتها خلال سنة مقبلة مع تقدير لأهداف نشاط المنشأة من الإنتاج والمبيعات والتصدير وتشمل :

أ- تتضمن أرقام تقديرية .

ب- يقتصر نشاطها على المنشأة فقط .

ج- لا تحتاج إلى الاعتماد من السلطة التشريعية .

(٥) **الحساب الختامي** : بيان يتضمن النفقات العامة التي تم إنفاقها فعلاً ، والإيرادات العامة التي تم تحصيلها فعلاً خلال فترة مالية منتهية غالباً ما تكون سنة وتشمل :

أ- يتضمن أرقام فعلية .

ب- بمقارنة أرقامها بأرقام الموازنة العامة يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الموازنة العامة ومطابقتها للواقع .

(٦) **موازنة الاقتصاد القومي** : بيان يتضمن تقديرات عن النشاط الاقتصادي في مجموعة الكلي (الناتج القومي ، الاستهلاك ، الاستثمار ، الصادرات ، الواردات.) خلال فترة مالية مقبلة غالباً ما تكون سنة وتتضمن :

أ- تتضمن أرقام تقديرية .

ب- أكثر شمولاً من حيث ما يشتمل عليه من أرقام وبيانات عن تلك التي ترد في الموازنة العامة .

ج- لا تحتاج إلى اعتماذ من السلطة التشريعية .

د- تعتبر بياناتها ضرورية لإمكان رسم السياسة المالية التي تنطوي عليها الموازنة العامة .

**(٧) الحسابات القومية :** عبارة عن مجموعة من الحسابات تتضمن تسجيلاً لمختلف أوجه النشاط الاقتصادي للمجتمع بأكمله من خلال حساب الدخل القومي وتكوينه وتوزيعه ، وذلك عن فترة مالية سابقة غالباً ما تكون سنة .

أ- تتضمن أرقام فعلية .

ب- بياناتها أكثر شمولاً من بيانات الموازنة العامة .

ج- تفيد كثيراً عند رسم السياسة المالية التي تنطوي عليها الموازنة العامة .

## سادساً : عجز الموازنة العامة

قد تتعرض الموازنة العامة للعجز بسبب زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة ، وهذا العجز يمكن تفصيله كما يلي :

**١ – العجز الكلي والعجز الصافي :**

العجز الكلي هو عبارة عن الفرق بين النفقات العامة والإيرادات العامة الذاتية ، وبذلك فإن العجز الكلي يعبر عن قدرة الدولة على الاعتماد على مواردها الذاتية خلال السنة المالية . أما العجز الصافي ، فهو عبارة عن قيمة ما يتبقى من العجز الكلي بعد استيعاب المدخرات المحلية والقروض ، وعادة ما يتم مواجهة هذا العجز عن طريق الجهاز المصرفي .

**٢ - العجز الجاري والعجز الرأسمالي :**

العجز الجاري هو عبارة عن الفرق بين النفقات الجارية والإيرادات الجارية ، والوضع الطبيعي عدم وجود عجز جاري حيث تقتضي السياسة المالية السليمة ، زيادة الإيرادات الجارية عن النفقات الجارية ، حتى يستخدم الفائض الجاري في تمويل الاستثمارات ، أو على الأقل في تمويل جزء منها . أما العجز الرأسمالي ، فإنه عبارة عن الفرق بين الاستثمارات والتمويلات الرأسمالية من ناحية ، والإيرادات المتاحة لها من ناحية أخرى .

**٣ - العجز الهيكلي والعجز العارض :**

العجز الهيكلي هو عبارة عن ذلك العجز الناجم عن أسباب تتأثر بعوامل اقتصادية وسياسية بعيدة أو متوسطة الأجل ، وتستمر في مختلف الظروف الاقتصادية مثل أوقات التضخم أو الكساد ، وعلاج مثل هذا العجز يتطلب إحداث تغيرات هامة في بنيان الاقتصاد القومي ، كما يتطلب تغييرات مماثلة في البيئة السياسية . أما العجز العارض ، فهو ذلك العجز الناجم عن التقلبات الاقتصادية قصيرة الأجل ، ويتلاشى هذا العجز بالتدريج ، مع انتقال الاقتصاد القومي من فترة الكساد إلى فترة الانتعاش .

## سابعاً : كيفية إعداد الموازنة العامة

تختلف طرق إعداد الموازنة العامة من دولة إلى أخرى ، إذ لا توجد طريقة محددة يجب إتباعها في كافة الدول ، كما تختلف الجهات التي تتولى أو تشارك في إعداد الموازنة واعتمادها من دولة لأخرى أيضاً حسب ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية ، وفيما يلي بيان ذلك بإيجاز :

**أ – الجهات المنوطة بإعداد الموازنة العامة**

يكاد يكون من المتفق عليه أن تتولى السلطات المالية التنفيذية مسئولية إعداد تقديرات الموازنة العامة في مختلف الدول ، إلا أنه غالباً ما توجد جهات أخرى تشترك مع السلطات المالية التنفيذية في هذا الشأن كالسلطات التشريعية والتي تتفاوت نسبة مشاركتها للسلطة التنفيذية في إعداد الموازنة من دولة إلى أخرى . وفي مصر تقوم وزارة المالية بمسئولية إعداد مشروع الموازنة العامة . وتتولى اللجان المختصة بالحزب الحاكم مراجعته وتعديله . ويعرض المشروع بعد ذلك على مجلس الوزراء الذي يحيله بعد الموافقة عليه إلى مجلس الشعب لمناقشته أو تعديله ، ويصدر رئيس الجمهورية قرار بربط الموازنة العامة وتصبح سارية المفعول من تاريخه .

ويعاب على طريقة اشتراك المجلس التشريعي في إعداد وفحص الموازنة العامة أن المجلس عادة ما لا ينظر إلى الموازنة ككل ، بل يناقش ويفحص بنوداً تفصيلية يرى فيها إرضاء لمصالح فئات معينة ، أو دائرة انتخابية معينة أتت بنوابها إلى مقاعدهم في البرلمان . كما أنه غالباً ما يستغرق بحث ودراسة الموازنة في البرلمان وقتاً طويلاً مما يؤدي إلى لجوء السلطات المالية إلى مدة فترة العمل بالموازنة العامة من السنة المنتهية إلى بضعة شهور في السنة المالية الجديدة ، منعاً لارتباك وتعطيل تنفيذ الأعمال في الدولة .

**ب – سلطة واختصاصات وزارة المالية**

تهدف وزارة المالية إلى رسم وتطوير السياسات والخطط المالية للدولة وتنسيق الموازنات وترشيد وضبط الإنفاق الحكومي وتنمية حصيلة الضرائب

والرسوم وتطوير نظمها بما يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية . وفي سبيل تحقيق هذا الهدف تمارس وزارة المالية الاختصاصات الآتية :

١- اقتراح ورسم السياسة المالية العامة بما يكفل تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمشاركة في وضع السياسة النقدية العامة مع وزارتي الاقتصاد والتخطيط لتنظر في التنسيق بينها وبين السياسة المالية .

٢- وضع الخطط والبرامج المتعلقة بالنواحي المالية التي تكفل تحقيق الأهداف النوعية .

٣- إعداد مشروعات الموازنة العامة للدولة ضمن إطار الخطة العامة والتقدم بها إلى الجهات المعنية والإشراف على تنفيذها بعد التصديق عليها ومتابعتها وتقييم النتائج بما يكفل تحقيق الأهداف القومية .

٤- تدبير الموارد المالية وتجميع فائض الإيرادات والاحتياطيات العامة للقطاع العام وصناديق التمويل وأموال هيئات التأمين والادخار والاستثمار والقروض المحلية والأجنبية وغيرها من الأموال المتاحة والمشاركة في تنظيم استخدامها مع وزارة التخطيط في تمويل خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة .

٥- إجراء الدراسات اللازمة بالاشتراك مع وزارتي التخطيط والاقتصاد للربط بين الخطة العامة للدولة والخطة التمويلية بالعملات المحلية والأجنبية وبالتنسيق مع الأجهزة المعنية .

٦- تقدير وتحصيل ومتابعة الموارد العامة وكلٍ ما ينـاط بأجهزة الوزارة تحصيله.

٧- أعمال الخزانة العامة وضبط وتصريف أوراق النقد والعملات المعدنية المختلفة وعمليات استبدالها وسك العملات المعدنية والتذكارية المحلية والخارجية وإصدار العملات الورقية المعاونة .

٨- تخطيط ومتابعة عمليات الشراء والبيع للجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة وإجراء الدراسات الخاصة بترشيد الإنفاق على الخدمات الحكومية في حدود القوانين واللوائح المتعلقة بهذا الشأن .

٩- أعمال الرقابة والمتابعة والإشراف الفني على الأجهزة المالية والحسابية في حدود القوانين واللوائح المتعلقة بهذا الشأن .

١٠- دراسة وإعداد التشريعات المالية وإبداء الرأي في التشريعات التي تعدها الوزارات الأخرى والتي يترتب عليها تحميل الخزانة بأعباء مالية جديدة وإجراء الدراسات والبحوث الخاصة بالسياسات المالية في ضوء التطورات المالية والاقتصادية الداخلية والخارجية ودراسة خطط الإصلاح المالي وتتبع نتائجها .

## ج - خطوات إعداد الموازنة العامة

يجب أن يشتمل إعداد الموازنة العامة على الخطوات الآتية :

١- البدء بوضع تقدير لمستوى الإنفاق الحكومي في السنة المالية .

٢- إعداد إطار مشروع الموازنة العامة .

٣- وضع أولويات عامة بين مختلف القطاعات أو مجالات النشاط الحكومي الهامة .

٤- إصدار منشور الموازنة العامة وإرساله لكل الهيئات المعنية .

٥- تقوم كل إدارة تنفيذية عامة بصياغة المشروعات المقترحة .

٦- يتولى جهاز التخطيط اختيار المشروعات التي يراها ضـــرورية للاقتصـــاد القومي . وذلك في الدول التي تأخذ بأساليب التخطيط القومي .

٧- التقدم بالتقديرات المالية للمشروعات المختارة إلى إدارة الموازنة العامة .

٨- وضع التصور النهائي لمشروع الموازنة العامة توطئة لتقديمه إلى المجلس التشريعي .

٩- تقديم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي لإقراره واعتماده ثم صـــدور قانون الموازنة العامة.

**د – أساليب تقدير المصروفات العامة والإيراذات العامة**

قبل أن تقوم السلطات المالية بإعداد مشروع الموازنـــة العامـــة ، ترســل منشور إلى الجهات التنفيذية المختلفة ، لموافاتها باحتياجاتها من الإعتمادات المالية خلال السنة المالية المقبلة ، فتقوم تلك الجهات بإبلاغ السلطات المالية باحتياجاتهـــا والتي غالباً ما يكون مبالغاً فيها . ولذلك تقوم السلطات المالية بتخفيضها بدورها في ضوء اعتمادات العام السابق ، وما ينتظر حدوثه من تغيرات في العـــالم التـــالي . والمفروض أن يكون هناك أسس موضـــوعية كمعـــدلات الأداء ونظـــم التكـــاليف المعيارية حتى يمكن أن تكون تقديرات الموازنة العامة أقرب أو مماثلـــة للأرقـــام الفعلية ، منعاً لحدوث عجزاً أو فائض في اعتمادات الموازنة بالمقارنة بـــالإيرادات العامة ، وما قد يترتب على ذلك من مساوئ اقتصادية .

أما بالنسبة للإيرادات العامة فغالباً ما يتم الاسترشاد بالأرقام في الحســـاب الختامي للسنة المالية السابقة في تقدير الإيرادات المحتملة للعام التـــالي مـــع أخــذ

التغيرات التي تستجد في الحسبان ، كزيادة أسعار بعض الضرائب أو زيادة حجم الواردات وبالتالي زيادة ما يحصل عليها من رسوم جمركية أو ما يتوقع حدوثه من توسع في حجم النشاط الاقتصادي بوجه عام . وهذه الطريقة رغم بساطتها وقربها من الأرقام الفعلية ، لا ينبغي اللجوء إليها إلا إذا ما كانت هناك تغيرات مرتقبة في الأسعار بالزيادة أو الانخفاض نظراً لما يترتب على ذلك من أخطار اقتصادية .

**هـ - الطرق المحاسبية المتبعة في إعداد الموازنة العامة**

توجد طريقتان محاسبيتان تستخدمان في إعداد تقديرات الموازنة العامة هما:

أ - طريقة الأساس النقدي .

ب - طريقة الاستحقاق .

وفيما يلي بيان كيفية استخدم كل طريقة :

**١ - طريقة الأساس النقدي**

حيث يتم قيد العمليات الخاصة بالإيرادات والمصروفات في الموازنة العامة على أساس ما ينتظر أن يخرج من أو يؤول إلى الخزانة العامة خلال السنة المالية حتى لو كانت هذه العمليات تخص سنوات سابقة أو لاحقه ومن مزايا هذه الطريقة التبسيط والوضوح ، إلا أنه يعاب عليها أمرين :

أولهما : أنها لا تسمح ببيان التكلفة الحقيقية للسلع والخدمات المنتجة أو المستهلكة .

ثانيهما : صعوبة تمكن السلطات التشريعية من الرقابة المبكرة على الموازنة العامة.

٢ – طريقة الاستحقاق :

وبمقتضى هذه الطريقة يتم قيد كافة المبالغ المتعلقة بالإيرادات والمصروفات الخاصة بالسنة المالية فقط وإن كان قد سبق دفعها أو تحصيلها ، أو سوف يتم دفعها أو تحصيلها ، وأن استغرق ذلك وقتاً أو سنوات بعد نهاية السنة المالية . المهم أن يتم تحميل الموازنة العامة لكل سنة بما يخصها من مصروفات وإيرادات وذلك دون اعتبار لعنصر الزمن الخاص بالدفع أو التحصيل .

## و – تبويب الموازنة العامة

توجد عدة طرق لتبويب الموازنة العامة للدولة ، وتنبثق هذه التبويبات من تبويب كل من المصروفات العامة والإيرادات العامة . وهذه التبويبات هي التبويب الوظيفي – التبويب الاقتصادي – التبويب حسب الدورية) وفيما يلي شرحاً وافياً لهذه الأنواع :

١- التبويب الوظيفي :

ويقصد بهذا التقسيم أن يتم تبويب المصروفات العامة والإيرادات العامة حسب النشاط أو الخدمة التي تؤديها الدولة . وعلى أساس ما تنفقه على ما تقوم به من وظائف كالأمن والعدالة والدفاع ، والطرق ، والمستشفيات ... الخ وذلك بصرف النظر عن التبعية أو النوع الإداري .

٢ – التبويب الاقتصادي :

حيث يتم تقسيم بنود الإنفاق أو الإيراد حسب طبيعتها الاقتصادية وما إذا كانت تحويلية أو نهائية وهل هي إدارية أم إستثمارية . والبنود التحويلية هي تلك التي تشتمل على مبالغ بين الجهات بعضها البعض والإعانات والدعم والتبرعات

وغيرها . أما البنود الاستثمارية فهي ما كانت تمثل إنفاقا على أوجه الاستثمار الحكومي المختلفة ، أو تمثل إيرادات رأسمالية موجهة لتمويل الاستثمارات العامة .

**٣ - التبويب حسب الدورية**

وبمقتضى هذا التبويب يتم تقسم الموازنة إلى بنود رأسمالية أو ما يسمى بالبنود الجارية والبنود غير الجارية . وتتعلق البنود الجارية أو الدورية بتأدية خدمات وحدات الجهاز الإداري ، كالأجور ومستلزمات الإنتاج السلعية والخدمية وغيرها من البنود التي تتكرر أو تتغير بتغير حجم الإنتاج وبطريقة منتظمة كل عام . أما البنود غير الجارية أو الرأسمالية فهي تستخدم للتوسع في الطاقة الإنتاجية والاستثمارات الجديدة وسداد القروض العامة ، وهي بنود لا تتكرر سنوياً ، بل تختلف تبعاً للظروف .

**ثامناً : اعتماد الموازنة العامة**

كما ذكرنا سابقاً أن إعداد الموازنة العامة يعتبر من مهام السلطات المالية سواء المتمثلة في وزارة المالية أو في مكتب الموازنة التابع لرئيس الدولة حيث تقوم بإعداد مشروع الموازنة العامة للسنة المالية التالية ، ثم ترسله بعد ذلك إلى المجلس التشريعي للموافقة عليه أو اعتماده . وكما سبق أن أوضحنا يتدخل المجلس التشريعي في بعض الدول في بحث وتعديل أرقام الموازنة ، بينما في البعض الآخر يبدي موافقته أو عدم موافقته على الموازنة بصورتها الكلية .

وعادة ما توجد لجان متخصصة في المجلس تتولى بحث الموازنة وإعداد تقرير بشأنها ليتم عرضه على المجلس في اجتماعه الموسع بحضور وزير المالية وكبار المسئولين عن إعداد الموازنة العامة ليتولوا الرد على ملاحظات

واستفسارات أعضاء المجلس وعادة ما يبدأ المجلس بتسليط الأضواء على بنود الإنفاق العام بنداً بنداً لبيان مدى ملاءمتها لمتطلبات التنمية واحتياجات وآمال الشعب . وذلك مثل إعتمادات الأجور والمرتبات والإصلاح الوظيفي ، وإعانات غلاء المعيشة ، وإعانات الدعم السلعي للسلع التموينية والاستهلاكية الضرورية ، وكذلك الإعتمادات المتعلقة بالخدمات الاجتماعية كإعتمادات التعليم والصحة والإسكان والمرافق والكهرباء وغيرها . ويتولى الأعضاء التعليق على الإعتمادات المخصصة للاستثمارات المختلفة ومدى ملاءمتها لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وينتقل أعضاء المجلس بعد ذلك إلى مناقشة جانب الإيرادات العامة حيث تسلط الأضواء على بنود الضرائب المختلفة والرسوم الجمركية والقروض قصيرة الأجل وطويلة الأجل ، ثم يناقش الأعضاء بعد ذلك العجز الحادث في الموازنة العامة أو الفائض إن وجد وكيفية التصرف فيه وأثر ذلك على الاقتصاد القومي . وفي مصر يعتمد الموازنة العامة رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب عليها الذي لا يحق له تعديل أي بند من بنودها إلا بموافقة مجلس الوزراء وبعد اعتماد الموازنة العامة من رئيس الجمهورية تصبح نافذة وملزمة على كافة المستويات .

### تاسعاً : تنفيذ الموازنة العامة

تحكم المواد من رقم ٢٢ إلى رقم ٢٧ من قانون الموازنة العامة شئون تنفيذها كما يلي :

أ- يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصاً للجهات في حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من

أجلها اعتباراً من أول السنة المالية وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخـــاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها . ويكــون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون .

ب- لا يعفى وجود الاعتماد في جداول استخدامات الموازنة من الالتزام بأحكام القوانين واللوائح المعمول بها سواء كان ذلك متعلقـــاً بتنظـــيم الســـلطات والنظام المحاسبي وما يتطلبه تنفيذ الموازنة من إجراءات .

ج- لا يجوز تجاوز اعتمادات أي باب من الأبواب المختلفة أو استحداث نفقـــات غير واردة بالموازنة. إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية وموافقة مجلس الشعب وصدور القانون الخاص بذلك .

د- ويجوز إجراء النقل داخل اعتمادات الباب الواحد طبقاً للشروط والأوضـــاع التي تحددها اللائحة التنفيذية ، والتأشيرات الملحقـــة بالموازنـــة العامـــة ، وقانون الخطة العامة للدولة .

هـ- لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروعات غيـــر واردة في الخطة أو في الموازنة العامة للدولة يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب .

و- على كل من الجهاز الإداري للحكومة ووحدات الحكـــم المحلـــي والهيئـــات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها تقديم بيانات إلـــى وزارة الماليـــة والاقتصاد والتجـــارة الخارجيـــة ووزارة التخطـــيط والجهـــاز المركـــزي للمحاسبات مشفوعة ببيان أسباب عدم تنفيذ ما خطط بموازنتها وذلك بالكيفية ووفقاً للشروط والأوضاع والمواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية .

ز- على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأي وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية في مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات إلى الجهات المختصة .

**عاشراً : كيفية ربط الخطة العامة بالموازنة العامة**

يجب أن يرتكز ربط الخطة العامة بالموازنة العامة على ثلاثة محاور هامة ورئيسية هي :

١ – المحور الإداري .

٢ – المحور الفني .

٣ – المحور الزمني .

**١ – المحور الإداري**

ويقصد بالمحور الإداري وجود تنسيق وتكامل بين عمل الأجهزة الإدارية المسئولة عن التخطيط والأجهزة الإدارية المسئولة عن إعداد الموازنة العامة ولا يقتضي ذلك بالطبع دمج كل هذه الأجهزة الإدارية في جهاز واحد كما ذهب إلى ذلك بعض الاقتصاديين بل يكفي أن تتعاون تلك الأجهزة مع بعضها بحيث لا يؤدي أحد الجهازين مهمته دون معرفة وجهة نظر الآخر والإمكانيات أو العقبات التي تحول دون وضع الخطة بشكل معين أو لتحقيق أهداف معينة . إذ يجب أن تلتقي وجهات نظر رجال التخطيط مع وجهات نظر رجال الموازنة العامة بشأن الأولويات المحددة وفي حدود الإمكانيات المادية والمالية وذلك للقضاء على تناقض الأفكار التي يميل إليها كل من الفريقين .

### ٢ – المحور الفني

لا يكفي أن يكون هناك تنسيق أو اتفاق أو تكامل بين أجهزة التخطيط وأجهزة الموازنة لربط الخطة العامة بالموازنة العامة . بل يجب ألا تتم عملية إعداد الموازنة العامة بمعزل عن العملية التخطيطية . أي يجب أن تكون هناك أرضية مشتركة تبنى فوقها كل من الخطة العامة والموازنة العامة . وهذه الأرضية المشتركة نعني بها المشروعات التي سيتم إدراجها بالخطة وإدراج الاعتمادات المالية اللازمة لتمويلها بالموازنة العامة . فكلما كانت هذه المشروعات مبنية على دراسات موضوعية سليمة اتضح لنا جدواها الاقتصادية وتكلفتها ، والعائد المتوقع الحصول عليه من تنفيذها وأثرها على الاستهلاك والدخل ، والعمالة والإنتاج وميزان المدفوعات ، وعلى الأجور والأسعار ، والتراكم الرأسمالي ، والمدى الزمني الذي تستغرقه مراحل إتمام المشروع . وتكاليف كل مرحلة وتاريخ بدء الإنتاج ، وعائد الاستثمار المتوقع ، وفترة استرداد المشروع لما أنفق عليه .... الخ من الدراسات والبيانات التي تنير الطريق أمام الجهة المنوطة باختيار المشروعات وتحديد الأولويات لتنفيذها .

### ٣ – المحور الزمني

والمقصود بالزمن هنا التوقيت الذي يتم فيه إعداد الموازنة العامة بالنسبة لتوقيت إعداد الخطة العامة ، فلا ينبغي كما يتبادر دائماً إلى الأذهان أن تكون عملية إعداد الخطة سابقة على عملية إعداد الموازنة ، بل يجب أن يتوافق زمن حدوثهما ولابد من أن يتم إعداد الموازنة العامة على مراحل زمنية متتابعة حسب طبيعة القرار الذي يتم اتخاذه عند كل مرحلة من المراحل المختلفة . والتي يترك

أمر تحديدها لظروف كل دولة وبحيث تبدأ المرحلة الأولى بتقدير الإنفـاق العـام بمعرفة إدارة التخطيط وإدارة الموازنة كل على حدة تقديراً مبدئياً .

ويتم تحديد احتياجات الإنفاق لمختلف القطاعات الاقتصادية فـي المرحلـة الثانية . وكذلك تحديد الإنفاق اللازم لمختلف المشروعات داخل مختلف القطاعات في المرحلة الثالثة وتحديد الأولويات بين المجالات الرئيسية للنشاط الحكـومي ، والأولويات القطاعية داخل كل نشاط وبعد ذلك تطلب إدارة التخطيط من الإدارات الحكومية التقدم بمشروعاتها لإدراجها في الموازنة العامة فـي الحـدود المحـددة لقطاعاتها والأولويات المحددة داخل كل قطاع . ثم تشترك كل من إدارة التخطـيط وإدارة الموازنة في بحث تلك المشروعات والتحقق من إمكان تنفيذها فنياً ومالياً . وتحديد أولويات للاختيار .

ويجب أن تقوم إدارة التخطيط وإدارة الموازنة والبنك المركـزي بتقـدير الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها خلال السنة التالية وتتولى إدارة التخطيط اختيار المشروعات التي سيتم تنفيذها وإرسالها إلى إدارة الموازنة لإدراجهـا فـي الموازنة العامة وإخطار المصالح أو الإدارات بذلك . ثم تقوم إدارة الموازنة بإعداد الصورة النهائية للموازنة العامة التي يتم عرضها على الهيئة التشريعية لإقرارها .

# الباب الخامس

## السياسة المالية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي

### أولاً : مفهوم السياسة المالية

تعني السياسة المالية استخدام الدولة لمختلف عناصر المالية العامة (الإيرادات العامة والنفقات العامة والميزانية العامة) بقصد تحقيق أهداف معينة . وتحدد السياسة الاقتصادية للدولة هذه الأهداف ، ومن بين الأهداف التي تستخدم السياسة المالية في تحقيقها ما يلي :

١ – هدف تخفيف التفاوت في توزيع الدخل .

٢ – هدف التخصيص الأمثل للموارد .

٣ – هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي .

### ثانياً : أثر السياسة المالية في تفاوت توزيع الدخل

تعتبر السياسة المالية من بين السياسات المختلفة التي تؤثر في تفاوت توزيع الدخل، فهناك سياسات أخرى تستخدم في هذا المجال نذكر منها السياسة النقدية وسياسة الاستثمار إلى غير ذلك من السياسات . وتؤثر السياسة المالية في تفاوت توزيع الدخل عن طريق أهم أدوات المالية العامة وهي الإيرادات العامة والنفقات العامة ، ويمكن أن تسهم السياسة المالية في تقليل التفاوت في توزيع الدخل كما أنها قد تسهم في زيادة التفاوت في توزيع الدخل الأمر الذي يتوقف على الأثر النهائي للإيرادات

العامة وللنفقات العامة على تفاوت توزيع الدخل عبارة عن الأثر الصافي للسياسة المالية في توزيع الدخل .

ويقصد بالأثر الصافي للسياسة المالية في توزيع الدخل الفرق بين المنافع التي تحصل عليها كل فئة من الفئات المكونة للمجتمع نتيجة للنفقات العامة وبين ما تتحمله كل فئة من هذه الفئات من أعباء عائلية تتمثل بشكل أساسي في سداد الضرائب (وهي أهم مصادر الإيرادات العامة) وبيان ذلك أنه إذا كان الأثر الصافي للسياسة المالية بالنسبة للفئة المحدودة الدخل إيجابياً بمعنى زيادة العائد من النفقات العامة على أعباء الضرائب دل ذلك على أن السياسة المالية تؤدي إلى تقليل التفاوت في توزيع الدخل في حين إذا كان الأثر الصافي للسياسة المالية لهذه الفئة سالباً (بمعنى زيادة أعباء الضرائب عن العائد من النفقات العامة) فإن السياسة المالية في هذه الحالة تسهم في زيادة التفاوت في توزيع الدخل .

**ثالثاً : أثر السياسة المالية في تغيير مستوى الدخل القومي التوازني**

تلعب السياسة المالية دوراً هاماً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي نظراً لتأثيرها في كل من مستوى التشغيل ومستوى الأسعار ومستوى الدخل القومي ومعدل نموه . ففي حالة انخفاض مستوى التشغيل وانتشار البطالة يمكن أن تستخدم الدولة سياسة مالية توسعية للحد من البطالة . وفي حالة وجود ارتفاع متواصل في المستوى العام للأسعار (تضخم) تستطيع الدولة تطبيق سياسة مالية انكماشية للحد من التضخم .

## تحديد المقصود بمستوى الدخل القومي التوازني

مستوى الدخل القومي التوازني هو مستوى الدخل القومي الذي يتحقق عنده تساوي كل من الإنفاق القومي والدخل القومي وهو المستوى الذي تتساوى عنده عناصر التسرب خارج تيار الدخل والإنفاق من عناصر الحقن إلى تيار الدخل والإنفاق . ففي حالة وجود قطاعين فقط هما القطاع العائلي وقطاع الأعمال يكون الدخل مساوياً للإنفاق القومي على النحو التالي :

الدخل القومي = الاستهلاك + الاستثمار

أما في حالة وجود نشاط حكومي يتمثّل في الإنفاق العام (الحقيقي فقط) وفي الضرائب على دخول الأفراد فتصبح معادلة تساوي الدخل القومي والإنفاق القومي على النحو التالي :

الدخل القومي = الاستهلاك + الاستثمار + الإنفاق العام

### رابعاً : دور السياسة المالية في الحد من البطالة

تستخدم السياسة المالية للحد من البطالة التي تنشأ نتيجة انخفاض مستوى الطلب الكلي عن المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل في مرحلة الركود التي تتعرض لها دول اقتصاد السوق خلال التقلبات الاقتصادية . وفي هذه الحالة تستخدم السياسة المالية لرفع مستوى الطلب الكلي الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج لمواجهة الزيادة في الطلب الكلي وبالتالي يرتفع مستوى التشغيل .

ويتطلب نجاح السياسة المالية في رفع مستوى التشغيل عن طريق زيادة الطلب الكلي أن يكون الجهاز الإنتاجي مرن بمعنى أن العرض الكلي يستجيب للزيادة في الطلب الكلي . أما إذا كان الجهاز الإنتاجي غير مرن فإن رفع مستوى الطلب الكلي

سيؤدي إلى التضخم نظراً لعدم استجابة العرض الكلي للزيادة التي تحدث في الطلب الكلي . وتتكون السياسة المالية المستخدمة للحد من البطالة عن طريق رفع مستوى الطلب الكلي من شقين : الشق الأول خاص بالإنفاق العام والشق الثاني خاص بالإيرادات العامة .

**خامساً : دور السياسة المالية في الحد من التضخم وتحقيق الاستقرار الاقتصادي**

تقوم السياسة المالية التي تهدف إلى الحد من التضخم على تخفيض الطلب الكلي على السلع والخدمات عن طريق امتصاص جانب من القوة الشرائية لدى الأفراد من ناحية وعن طريق تخفيض النفقات العامة من ناحية أخرى . ويمكن امتصاص جانب من القوة الشرائية لدى الأفراد عن طريق زيادة الضرائب ، وعلى ذلك تتكون السياسة المالية المستخدمة للحد من التضخم من جانبين : الجانب الأول هو زيادة الضرائب والجانب الثاني هو تخفيض النفقات العامة .

وتعتبر السياسة المالية علاجاً ناجحاً للازدياد في الطلب الفعال عن السياسة النقدية كما أنها تتميز بأنها أقل خطورة وفي الحقيقة فإن استخدام السياسة النقدية للتحكم في ازدياد الطلب الفعال يتميز بخصائص معينة حيث أنها نادراً ما تكون ذات فاعلية إلا إذا استخدمت بقسوة شديدة قد ينجم عنها إثارة خطيرة . لذلك فإن اللجوء إلى أساليب السياسة المالية مصحوبة بأساليب السياسة النقدية يؤدي إلى التحكم في التضخم وتحقيق الاستقرار والرخاء للاقتصاد القومي ، ويتطلب هذا الأمر اتخاذ الإجراءات التالية :

١- لابد أن تستهدف السياسة المالية في المقام الأول العمل على خلق فائض تضخم في الميزانية ويتطلب ذلك بدوره تخفيض الإنفاق الحكومي إلى أقل

مستوى ممكن كما يجب عدم تخفيض المعدلات الضريبية ، كما يلزم استخدام فائض الميزانية في تسديد قروض الحكومة المختلفة من البنوك والأفراد مما يؤدي إلى إنقاص احتياطيات البنوك ، وبالتالي مما يحد من قدرتها على خلق الائتمان .

٢- يجب أن تستهدف السياسة المالية مقاومة أي ضغط يستهدف زيادة الأجور ازدياداً تضخمياً وبعبارة أخرى فإن الاستثناء الوحيد لتلك السياسة أن تكون زيادة الأجور مصحوبة بزيادة الإنتاج ففي هذه الحالة فقط يمكن السماح بازدياد الأجور ويجب أن تكون زيادة الأجور متناسبة مع زيادة الإنتاج .

وفي هذا الإطار فإن أفضل السبل للتغلب على الفجوة التضخمية هو خفض الإنفاق الحكومي لشراء السلع والخدمات بمقدار يقل عن الانخفاض في الضرائب . ويقال عندما يزيد الإنفاق الحكومي لشراء السلع والخدمات ولا يصاحب ذلك زيادة مساوية في الضرائب ، إن الحكومة تعمل على إحداث عجز في الموازنة العامة . ويعتبر عجز الموازنة هو الأداء المؤثرة عندما يواجه الاقتصاد فترات تدهور النشاط الاقتصادي . فعجز الموازنة يعني أن الحكومة تزيد إنفاقها النقدي على شراء السلع والخدمات ، ولكنها لا تستقطع مقداراً مماثلاً من دخول الأفراد في شكل ضرائب . وبالتالي فلن يتأثر إنفاق الأفراد على شراء السلع والخدمات ، مما يدفع دالة الإنفاق الكلي إلى أعلى نتيجة زيادة إنفاق كل من قطاعي الحكومة والأفراد ويطلق على مثل هذا السلوك في إدارة الأدوات المالية – أي العجز في الموازنة العامة (السياسة المالية التوسعية) مما يترتب عليه زيادة الإنفاق الكلي وتحرك دالة

الطلب الكلي إلى أعلى وتلجأ الحكومة إلى السياسة المالية التوسعية عندما يمر الاقتصاد بمرحلة التدهور والكساد .

أما في حالة مواجهة الاقتصاد لفترات التضخم ، فإن سلوك الحكومة سوف يتغير في الاتجاه العكسي . بمعنى قيام الحكومة بزيادة الضرائب وتخفيض إنفاقها على شراء السلع والخدمات ، أي بتحقيق فائض في الموازنة العامة . ويترتب على ذلك انخفاض دالة الإنفاق الكلي في المجتمع نتيجة انخفاض مشتريات الحكومة وانخفاض الإنفاق الاستهلاكي للأفراد . وعلى هذا فأفضل السبل لمواجهة الفجوة التضخمية هو إتباع الحكومة لسياسة مالية انكماشية ويقصد بالسياسة المالية الانكماشية تخفيض الإنفاق الحكومي وزيادة صافي الضرائب .

بمعنى آخر أن الحكومة تستطيع من خلال الأدوات المالية تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال تعويض أي تغير في الإنفاق الكلي للمجتمع حتى يتحقق مستوى الدخل عند مستوى التشغيل الكامل . وعندما يحدث انحراف في الإنفاق الكلي على مستوى التوظف الكامل يمكن للسياسة المالية تعويض هذا الانحراف بخلق تغذية عكسية تعيد مستوى الإنفاق الكلي إلى مستواه المرغوب .

ففي حالة تدهور النشاط الاقتصادي نتيجة انخفاض مستوى الإنفاق الكلي يمكن للأدوات المالية أن ترفع مستوى الإنفاق الكلي من خلال عجز الموازنة العامة حيث تزيد الإنفاق الحكومي وتقلل صافي الضرائب. أما في حالة التضخم الناتج من زيادة الإنفاق الكلي فيمكن للأدوات المالية تخفيض الإنفاق الكلي من خلال خفض الإنفاق الحكومي وزيادة صافي الضرائب ، أي بخلق فائض في الموازنة العامة .

ويتطلب استخدام السياسة المالية الكثير من الحرص ، لأن نتائج أدوات هذه السياسة ليست بالبساطة التي تبدو للبعض .

فالتغذية العكسية للإنفاق الكلي أمر ضروري لمواجهة تقلب النشاط الاقتصادي ولكنها غير كافية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي . فلابد أن تتم في الوقت المناسب ، وإلا انتفى الهدف منها ، بل قد تؤدي إلى تفاقم المشاكل بدلاً من حلها . وترجع أهمية الزمن بالنسبة للسياسة المالية إلى عاملين هما :

**الأول** : ضرورة رصد ظاهرة التغير في النشاط الاقتصادي ، للتأكد من حدوث تلك الظاهرة . لأن القرارات الحكومية الخاصة باستخدام الأدوات المالية تتخذ من واقع بيانات عن تغيرات حدثت في تاريخ سابق . لا عن بيانات تعكس الواقع الجاري . ثم تأتي بعد ذلك عملية تفسير هذه البيانات فيما يتعلق بطبيعة التغيرات . هل هي تغيرات طارئة ستزول عاجلاً ؟ أم هي تغيرات لها صفة الاستمرار والدوام .

**الثاني** : هناك فترة أخرى تمر بين اتخاذ القرار باستخدام الأدوات المالية وظهور آثار هذه الأدوات . فاتخاذ قرار باستخدام الإنفاق الكلي يستلزم بعض الوقت للتعرف على اتجاه أوجه الإنفاق .

# المراجـــــع

## أولاً : المراجع باللغة العربية

١- السيد عبدالمولى ، المالية العامة المصرية – دراسة للاقتصاد العام المصري، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٣ .
٢- عرفات التهامي ، ترشيد الإنفاق العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٤ .
٣- محمد رضا العدل ، أسس المالية العامة ، مكتبة التجارة والتعاون ، القـاهرة ١٩٧٦ .
٤- رفعت المحجوب ، المالية العامة ، مكتبة النهضة العربية ١٩٩٠ .
٥- رياض الشيخ ، المالية العامة ، دراسة الاقتصاد العام والتخطيط المالي ، دار النهضة العربية ١٩٨٧ .
٦- مصطفى رشدي شيحه ، الاقتصاد العام للرفاهية ، الجزء الأول – النظريـة العامة لنشاط الدولة ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ١٩٩١ .
٧- محمد حامد دويدار ، مبادئ المالية العامة ، الإسكندرية ١٩٦٤ .
٨- محمد رضا العدل ، عبدالمطلب عبدالحميد ، عجز الموازنة العامـة والعملية التضخمية في مصـر ، ندوة آليات التضخم في مصر ، مركـز البحـوث والدراسات الاقتصادية والمالية ، القاهرة ، مارس ١٩٩٠ .
٩- أحمد سالم حسين ، التخطيط المالي في مصر – تقييم علاقات القطاع العام ، المالية بالموازنة العامة للدولة ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ١٩٨٣ .

١٠- عاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٣ .

١١- محمد لبيب شقير ، علم المالية ، دار النهضة المصرية ، ١٩٧٥ .

١٢- أنور إسماعيل الهواري ، مبادئ علم المالية العامة ، القاهرة ١٩٩٨ .

١٣- ميراندا زغلول رزق ، علم المالية العامة – الإيرادات العامة ، القاهرة ١٩٩٧ .

١٤- هنري أنيس ميخائيل ، المالية العامة ، القاهرة ، ١٩٨٣ .

١٥- محمد فؤاد إبراهيم ، مبادئ المالية العامة ، الجزء الأول ، القاهرة ، ١٩٨٧

١٦- أحمد عبده محمود ، مبادئ المالية العامة ، دار المعارف ، القاهرة ١٩٧١ .

١٧- الواثق بالله عبدالمنعم ، مقدمة في المالية العامة ، بدون ناشر ، ١٩٩٠ .

١٨- عاطف صدقي ، محمد الرزاز ، المالية العامة ، بدون ناشر ١٩٨٢ .

١٩- فاضل شاكر الواسطى ، اقتصاديات المالية العامة ، دار المعارف ، بغداد ١٩٧٣ .

٢٠- على لطفي ، رضا العدل ، اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين شمس ١٩٨٧ .

٢١- زين العابدين ناضر ، محاضرات في علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .

٢٢- أحمد جامع ، علم المالية العامة ، الجزء الأول – فن المالية العامة ، القاهرة، ١٩٧٠ .

٢٣- على لطفي ، اقتصاديات المالية العامة ، مكتبة عين شمس ١٩٨٣ .

٢٤- عبدالحي نصر ، محاضرات في المالية العامة ، القاهرة ، ١٩٧٠ .

٢٥- جنات فاروق السمالوطي ، المالية العامة – دراسة في اقتصـــاديات النشـــاط الحكومي ، القاهرة ١٩٩٢ .

٢٦- حمدي أحمد العناني ، اقتصاديات المالية العامة ونظـــام الســـوق ، الـــدار المصرية اللبنانية ١٩٩٢ .

٢٧- حمدي أحمد العناني ، اقتصاديات المالية العامة – الجـــزء الأول – اللـــواء للطبع والتوزيع ١٩٩٣.

٢٨- عبدالهادي علي النجار ، مبادئ المالية العامة ، القاهرة ١٩٧٧ .

٢٩- محمود محمد نور ، أسس ومبادئ المالية العامة ، مكتبة التجارة والتعاون ، القاهرة ١٩٧٦ .

## ثانياً : المراجع الأجنبيـــــــة

1- Prest, A. R., Public Finance in Theory and Practice, London, 1970.

2- Tailor , P.E. The Economics of Public Finance, New York, 1953.

3- Trotman, Dickenson, Economics of the Public Sector. Macmillan Press London – 1996 .

4- Tony Killich, Policy Economics – Heinemann Educational Books. 1983.

5- Musgrave rand Musgrave, P. Public Finance in Theory and Practice-McGraw-Hill – 1989 .

6- Hansen, B . The Economic Theory of Fiscal Policy. London G. Allen. 1979 .

7- Culyer, A. J., The Economics of Social Policy. Martin Robertson : London 1973 .

8- Browning, P.K. & Browning, J.M. Public Finance and the price System. New York, MacMills. 1979.

9- Seddon, E, Economic of Finance, The Maad Ehaud Book Series, London, 1980.

10- Johanson, H, Public Expenditure, Macmillan, London , 1971.

11- Sahnub S., Public Expenditure Analysis Rotterdam University Press 1972.

12- HICKS, U K, Public Finance, Cambridge University Press 1978.

13- DALTON, h. Principles of public finance, bout ledge and kagad paul, London 1967.